



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

HERNÁNDEZ VALLE, ANA SOFÍA

ASESOR: CASTELLANOS COUTIÑO, HORACIO

MÉXICO, D. F.

2005



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.

DEDICATORIAS

A MI ESPOSO. ARQ. VALENTÍN SAMANIEGO ARAUJO

*A tí, con todo mi amor, mi mejor amigo y compañero,
Gracias a tus estímulos y apoyos, felizmente culmine mi Licenciatura en Derecho,
tu cariño inspira mis actos, tu ejemplo guía mis esfuerzos
y me mantiene perseverante en mis metas, sirva como reconocimiento a
un gran hombre, padre ejemplar y estupendo esposo.*

A MI HIJO. VALENTÍN RICARDO ALEXIS SAMANIEGO HERNÁNDEZ

*Por ser la bendición más valiosa que tengo, la razón que inspira todos mis esfuerzos.
Como semillita fuiste mi compañero en la Universidad, después una risa, un llanto,
un juego, una palabra, algunos pasos, unas letras, tus dibujos, un abrazo, un beso,
tu cariño, tus canciones, tus bailes, tus descubrimientos; todo ello pasó en este tiempo,
motivando cada día de mi vida, aunque en el esfuerzo, perdiera en ocasiones la
oportunidad de disfrutar esos bellos momentos. Hijo. Te Amo.*

A MI PADRES

RICARDO Y TERESA

*Como un homenaje a ustedes mi padres adorados,
A quienes debo mi existencia y valores de la vida.
Con orgullo y humildad, comparto con ustedes este logro profesional,
Alentada por sus consejos y bendiciones.*

Con cariño a mis hermanos: Víctor, Miguel, Mario, Alfredo, Iraís y Ricardo.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, Que siempre ilumina el camino de mi vida con bendiciones.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,

Expreso mi lealtad y profundo agradecimiento, a tan noble institución, por permitirme acceder y culminar la Licenciatura en Derecho en la Máxima Casa de Estudios, gratitud que hago extensiva a las autoridades de la Facultad de Derecho.

A MIS PROFESORES

Por su entrega y dedicación a la formación académica universitaria y por el tiempo compartido con ustedes en las aulas académicas, para mi formación profesional.

AL LICENCIADO HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO,

Un sincero agradecimiento por la paciente, atinada, minuciosa y estimulante asesoría; sus enseñanzas, consejos y recomendaciones enriquecieron el contenido de este trabajo, la experiencia de intercambiar opiniones con usted, ha sido un privilegio; reafirma mi convicción en la práctica y formación profesional en las ciencias jurídicas; por ello, le expreso mi respeto y admiración en su doble calidad, humana y profesional.

A QUIENES ESTIMULARON MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

Juez Bruno Cruz Jiménez, Magistrado Victor Rolando Díaz Ortiz, Magistrado José Raúl Armida Reyes, Doctor Ricardo Uvalle Berrones y Licenciado Pedro Noguerrón de la Roquette; a ustedes, con respeto y admiración, reciban un agradecimiento especial, por sus invaluable estímulos y atenciones en mi formación profesional.

AL LICENCIADO EDMUNDO ELIAS MUSI

Por su disposición y facilidades otorgadas en el Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, a su digno cargo.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO: EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO Y LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

	Páginas
I. El Constitucionalismo Mexicano y el Estado de Derecho.....	1
II. Antecedentes del Constitucionalismo Mexicano.....	5
III. Concepto de Constitución.....	8
IV. Las Decisiones Fundamentales.....	12
1. Soberanía.....	12
2. Derechos Humanos.....	14
2.1 Derechos de la Primera Generación.....	17
2.2 Derechos de la Segunda Generación.....	19
2.3 Derechos de la Tercera Generación.....	21
3. División de Poderes.....	22
4. Sistema Representativo.....	24
V. La Garantías Constitucionales.....	25

CAPÍTULO SEGUNDO. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

I. La persona humana.....	28
II. Concepto de Garantía	31
III. Concepto Constitucional de Garantías Individuales.....	33
IV. Elementos de las Garantías Individuales.....	38
1. Objeto de las Garantías Individuales.....	38
2. Sujetos de las Garantías Individuales.....	39
3. Fuente de las Garantías Individuales.....	41
4. Relaciones de las Garantías Individuales con la Sociedad.....	41
5. Características de las Garantías Individuales.....	43
V. Principios Constitucionales de las Garantías Individuales.....	45
VI. Clasificación de las Garantías Individuales.....	46
1. Garantías de Igualdad.....	52
2. Garantías de Libertad.....	53
3. Garantías de Seguridad Jurídica.....	55
4. Garantías de Propiedad.....	58
VII. Suspensión de las Garantías Individuales.....	59
VIII. El Juicio de Amparo.....	60
1. Definiciones del Juicio de Amparo.....	64
2. Objeto del Juicio de Amparo.....	66

3.	Principios rectores del Juicio de Amparo.....	67
3.1	Principio de Iniciativa o Instancia de Parte Agraviada.....	68
3.2	Principio de Agravio Personal y Directo.....	68
3.3	Principio de Relatividad de las Sentencias.....	69
3.4	Principio de Definitividad del Acto Reclamado.....	70
3.5	Principio de Estricto Derecho.....	71
3.6	Principio de Suplencia de la Queja.....	73

CAPÍTULO TERCERO: EL ESTADO CONTEMPORÁNEO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.	Concepto de Estado.....	74
1.	Los Fines del Estado.....	78
2.	Estado y Sociedad.....	80
3.	Elementos del Estado.....	81
3.1	Población.....	82
3.2	Territorio.....	83
3.3	Poder Soberano.....	84
3.4	Orden Jurídico Fundamental.....	85
3.5	Poder Público.....	86
3.6	Gobierno.....	87
II.	La personalidad del Estado y la Administración Pública.....	89
1.	La Teoría de la Doble Personalidad del Estado.....	90
2.	La Teoría de la Personalidad Única con doble voluntad.....	91
III.	La Administración Pública.....	92
1.	Fundamento Constitucional de la Administración Pública.....	96
1.1	Centralización, Descentralización y Desconcentración.....	97
1.2	La Administración Paraestatal.....	99
IV.	El papel del Estado en la época contemporánea.....	101
V.	Democracia y los procesos de democratización.....	104
VI.	La Ampliación del Espacio Público y la Participación Ciudadana.....	109
VII.	Pluralismos y Grupos de Interés.....	114
VIII.	Administración Pública y Gestión Pública.....	118
IX.	El papel de las Instituciones y al Esfera Pública.....	122

CAPÍTULO CUARTO. POLÍTICAS PÚBLICAS

	Páginas
I. <i>Policy Sciences and Public Policy</i>	125
II. La polisemia del término “política”.....	127
III. Concepto de Políticas Públicas.....	131
IV. Modelos y enfoques para el análisis de Políticas Públicas.....	135
V. El proceso de elaboración de Políticas Públicas.....	146
1. Formulación de Políticas Públicas.....	154
1.1 Problemática.....	154
1.2 Formación de la Agenda de Gobierno.....	158
1.3 Problematizar el Problema.....	161
2. Instrumentación de Políticas Públicas.....	166
2.1 Formalización de las Políticas Públicas.....	167
3. Implementación.....	175
4. Control.....	178
5. Evaluación.....	179

CAPÍTULO QUINTO. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO, BREVE ANÁLISIS A TRAVÉS DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

I. Panorama Económico, Político y Social de México.....	183
1. Desarrollo Demográfico y Económico.....	183
2. Crecimiento y Desarrollo Económico.....	187
3. Desarrollo Sustentable.....	189
3.1 Alimentación.....	189
3.2 Educación.....	192
3.3 Salud.....	194
3.4 Vivienda.....	196
3.5 Ecología.....	198
4. Inflación y Poder Adquisitivo.....	199
5. Democracia y Participación Ciudadana.....	202
6. México y la Integración Económica.....	212
II. Las Garantías Individuales y las Políticas Públicas.....	219
1. Las Políticas Públicas y las Garantías de Igualdad.....	224
2. Las Políticas Públicas y las Garantías de Libertad.....	228
3. Las Políticas Públicas y las Garantías de Seguridad Jurídica.....	237
4. Las Políticas Públicas y las Garantías de Propiedad.....	246
5. Las Políticas Públicas y el Juicio de Amparo.....	249

CONCLUSIONES	251
---------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

Las ciencias sociales están en permanente búsqueda de nuevos referentes, para dar explicaciones a la realidad, promueven y difunden la construcción de paradigmas, como es el caso de las políticas públicas, dada la necesidad de replantear el objeto de estudio de la Administración Pública, a partir de su esencia “pública”, que le permita retomar a la sociedad lo que por derecho le corresponde, brindándole las condiciones para su desarrollo y participación, con pleno respeto a sus garantías individuales.

Las políticas públicas, son un nuevo paradigma dentro del pensamiento administrativo y representan una opción para acercar el gobierno a los gobernados, con el fin de mejorar su calidad de vida. El rescate del espacio “público”, por parte de la sociedad, es donde los intereses individuales y colectivos se conjugan y se transforman en vida pública. Esta herramienta administrativa, no solo incluye la participación de la sociedad, también pretende acercar los conocimientos científicos y el desarrollo tecnológico a la toma de decisiones, es decir, busca integrar el avance de todas las ciencias sociales, para incorporarlas en la atención de los problemas públicos, generando una visión interdisciplinaria de los problemas y de sus alternativas de solución.

El objeto de estudio de esta investigación es realizar un breve análisis de la constitucionalidad de las políticas públicas, a partir del ejercicio de las garantías individuales, para la atención de asuntos públicos concretos, en busca de opciones o alternativas de solución a los problemas que enfrenta nuestro país en la época contemporánea, en un mundo de incertidumbre, plural y de constante cambio.

Las políticas públicas son una herramienta de gestión dentro de la Administración Pública, en su más amplio sentido “público”, que invariablemente se relacionan con la participación ciudadana, para que en forma organizada sea incluida en todo el proceso de la toma de decisiones del gobierno, para la atención de asuntos públicos; atento a que ahora la sociedad si bien es más demandante, también es más participativa y corresponsable.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Los fines del Estado no son diferentes a los de la sociedad, ello requiere de mecanismos que promuevan e incentiven los espacios de participación de los gobernados, para la atención de problemas o asuntos públicos concretos, sin embargo, estos espacios requieren del respeto irrestricto a los derechos y garantías de los participantes.

Las garantías individuales, son indispensables para legitimar y legalizar el proceso de elaboración de políticas públicas, conforme a las disposiciones de nuestra Carta Magna. Gobernar por políticas públicas es gobernar en la democracia, fortaleciendo el Estado de Derecho. Entendiendo por democracia, no solo a una estructura jurídica o un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

México forma parte de la globalización, por tanto, participa de las consecuencias de los cambios económicos, políticos y sociales que suceden a nivel internacional y que tienen repercusión al interior del país, además tiene su propia problemática, que es atendida dentro de un marco institucional y de derecho, que sin embargo, muchas veces es rebasado por los acontecimientos de la vida cotidiana; una forma de enfrentar dichas circunstancias y actualizar la realidad con nuestro sistema normativo, es a través de la aplicación de políticas públicas, con el ingrediente activo de la participación de la sociedad, transformada en públicos organizados, demandantes, oferentes y corresponsables; para que esas políticas no solo se formalizan en planes y programas de gobierno, sino que incluso tengan alcance en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en sentencias o decisiones jurisdiccionales y órganos constitucionales autónomos.

Metodológicamente, el trabajo de investigación está compuesto por cinco capítulos, distribuidos de la siguiente manera:

En el primer capítulo se parte se realiza un breve análisis del Constitucionalismo Mexicano y de las Garantías Constitucionales, y contiene información sobre la formación del Sistema Constitucional Mexicano y su relación con el Estado de Derecho; el conocimiento de la Constitución, a través del análisis de diversos conceptos teóricos sobre su significado, las decisiones fundamentales y las garantías que consagra.

El segundo capítulo, relativo a las Garantías Individuales, se estudia a la persona humana y el concepto de garantía, así como su denominación constitucional; se señalan los elementos, principios y clasificación de las garantías individuales, incluyendo la definición, objeto y principios rectores del juicio de amparo.

El Estado Contemporáneo y la Administración Pública, se analizan en el capítulo tercero, donde se proporcionan definiciones y aportaciones teóricas, relacionados con las nuevas realidades que enfrenta el Estado y la Democracia; los procesos democratizadores; la ampliación del espacio público y la participación ciudadana; los nuevos pluralismos y los grupos de interés.

El tema de las Políticas Públicas, se estudia en el capítulo cuarto, con aportaciones teóricas, relativas a la *policy sciences and public policy*, la polisemia del término política, el significado de las políticas públicas, los modelos y enfoques teóricos para su análisis, así como una descripción de todo el proceso de elaboración de políticas públicas.

Finalmente, en el capítulo quinto se realiza un breve análisis de las políticas públicas en México, a través de las garantías individuales, organizado en dos partes: la primera contiene algunos referentes estadísticos y datos tomados de encuestas nacionales, sobre el panorama económico, político y social de México, así como su integración económica internacional; y la segunda parte, se analiza a las garantías individuales en el proceso de formación de políticas públicas.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

CAPÍTULO PRIMERO: EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO Y LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

I. EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO Y EL ESTADO DE DERECHO

En torno al constitucionalismo, existen diversos criterios expresados por destacados constitucionalistas, como Carlos Sánchez Viamonte¹, tratadista argentino, quien manifiesta que “el constitucionalismo consiste en el ordenamiento jurídico de una sociedad política mediante una constitución escrita, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario... La historia del constitucionalismo es, también, la historia de las limitaciones al poder público, y tales limitaciones para ser efectivas y para lograr la eficacia indispensable a los fines de su institución, requieren ser estructuradas en una forma o sistema de gobierno que organice y reglamente todas las manifestaciones de la autoridad. Por eso, al fin de cuentas, la historia del constitucionalismo es la historia de la república democrática, con la cual se identifica el Estado de derecho.... Por último, la era del constitucionalismo excluye la posibilidad de reconocer la existencia de un Estado que no sea Estado de derecho, es decir, comunidad de hombres libres, organizada política y jurídicamente, bajo el imperio de una ley fundamental, que traza la órbita dentro de la cual una nación desarrolla normalmente su actividad interna y externa.”

El constitucionalismo moderno, se identifica con el surgimiento de las dos primeras versiones del “Estado de Derecho clásico” producto de las revoluciones francesa y norteamericana de finales del siglo XVIII. Mientras en Inglaterra se fue configurando gradualmente una nueva correlación de fuerzas entre los factores de poder que condujeron a la forma de gobierno parlamentaria; en Francia, se producía una transformación radical y una ruptura violenta de las bases de organización del Estado monárquico absoluto para sustituirlo por el “Estado de Derecho”². En Norteamérica, aunque unos años antes que Francia, el nuevo modelo fue

¹ Sánchez Viamonte, Carlos, *El Constitucionalismo, sus problemas*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, pp. 21, 25 y 29.

² “Un régimen democrático solamente es posible en el ámbito de gobernar que de acuerdo a una tradición se remonta al “gobierno de las leyes”. El Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: sólo el Poder puede crear Derecho y sólo el Derecho puede limitar el Poder. Un ordenamiento de este tipo solamente es posible si aquellos que ejercen los poderes en todos los niveles pueden ser controlados en última instancia por los detentadores originales del poder último “los individuos específicos”..., por lo que la doctrina democrática reposa en una concepción individualista de la sociedad, por lo demás, semejante al liberalismo... que existe solamente allí donde los derechos de libertad han sido reconocidos constitucionalmente.” Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, FCE, México, 1996, pp. 18-20

adoptado por los Estados Confederados una vez independizadas de la monarquía británica creando lo que hoy conocemos como Estados Unidos de Norteamérica.

Entonces, las primeras manifestaciones antiabsolutistas fueron: en Europa, con la Revolución Francesa y en particular la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, que provocaron la caída del poder absolutista, y en América, con la “Declaración de Virginia” del 20 de junio de 1776, que dio origen a la Declaración de Independencia de las 13 colonias de América del 4 de julio de 1776, cuyo texto expresa “que todos los hombres nacen iguales, con derechos a la vida, a la libertad, a organizar el gobierno...”. Aunado, a ello surgieron dos ideas fundamentales: la División de Poderes, desarrollada por Montesquieu, a partir de las ideas de John Locke y el Principio de Legalidad, a través del Contrato, expuesto por Juan Jacobo Rousseau, dando lugar a lo que hoy llamamos: Estado de Derecho.

De esta manera, se reservó el calificativo de Estado de Derecho al sistema que contemplara determinadas instituciones jurídicas acordes con el ideal liberal burgués: división de poderes; supremacía de la Constitución que preferentemente habría de ser rígida y escrita; el sometimiento de la administración a la ley; la vigencia de un control judicial adecuado; el establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales y la instrumentación de las garantías constitucionales para la protección de los gobernados ante los actos de autoridad, así como todas las normas jurídicas encaminadas a limitar y controlar el poder, y principalmente a garantizar el sometimiento de los órganos estatales al derecho.

El Estado de Derecho surge precisamente para equilibrar el poder y la libertad humana, que nace como una reacción al Estado Policía y al sistema jurídico que establecía las facultades absolutas del monarca. El Estado de Derecho se contrapone al Estado autoritario o burocrático del absolutismo, sosteniendo que el Estado debe limitarse a garantizar la libertad de cada ciudadano y velar por la seguridad de los derechos públicos subjetivos de los gobernados, actuando sólo en los términos que le autorice la ley.

“Por Estado de Derecho (*Rule of law* para los juristas angloamericanos) se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho. En este sentido,

el Estado de derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario.”³

Los Estados que fueron substituyendo a las monarquías absolutas se estructuraron con base en una serie de principios políticos e instituciones jurídicas que desde entonces, se han considerado propios del Estado de Derecho, a saber⁴:

- a) La titularidad de la Soberanía recae en el pueblo;
- b) El origen del poder coactivo del Estado no es divino, ni hereditario, sino popular.
- c) Los órganos del Estados están integrados por representantes populares.
- d) El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza.
- e) El ejercicio del poder se distribuye entre órganos jurídicamente estructurados y dotados de competencias limitadas.
- f) El poder del Estado se ejerce de manera limitada.
- g) Es precisamente el Derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de dos instituciones: 1.- Los Derechos del hombre y del ciudadano, y 2.- La división de poderes.
- h) Toda estructura se consagra en una Constitución, ley fundamental del Estado y marco de referencia para la validez y legalidad del orden jurídico y ejercicio del poder público.
- i) La Constitución determina la génesis, el ejercicio y los límites del poder del Estado.
- j) Los órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a ella.
- k) Todos los actos de autoridad deben respetar los términos constitucionales de forma (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respeto del contenido de las normas).
- l) Las transformaciones del orden constitucional son reguladas previamente por la propia Constitución.

“El Estado de Derecho es aquel en que el poder público se encuentra sometido al Derecho, a fin de lograr la justicia y seguridad, en tanto que se pretende regular la acción estatal, estableciendo sus límites mediante el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de

³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM - Ed. Porrúa, Tomo D-H, 2000, p. 1328.

⁴ Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, México, El Pliego, S.A. de C.V., 2000, pp. 9-10.

los gobernados, el establecimiento de los medios idóneos para la defensa de tales derechos y los sistemas de responsabilidad patrimonial de la Administración”.⁵

La doctrina reconoce dos clases de Estado de Derecho: El Estado Liberal de Derecho y el Estado Social de Derecho. El Estado liberal de Derecho desde el punto de vista político, tenía como principio garantizar a la burguesía los principios del derecho natural y de la economía liberal, el Estado se limitaba a establecer y aplicar normas jurídicas que reconocieran y garantizaran la coexistencia de las libertades individuales. En el orden económico, el Estado fue llamado Estado Gendarme, Estado Abstencionista, Estado No Intervencionista, limitado a fines primarios, seguridad interna y externa, administración de justicia, recaudación de tributos, asume la vigilancia para el estricto juego de la libre concurrencia puesto que dejó circular libremente los bienes y servicios, con lo que tuvo plena vigencia el principio fisiócrata de “*Laissez Faire, laissez passer, le monde va de lui méne*” (dejar hacer, dejar pasar, el mundo va por sí solo).

El Estado social de Derecho, por su parte, es una consecuencia del liberalismo económico y político, que se impuso ante la inmensa mayoría de los gobernados, ocasionando una gran desigualdad social, económica y política. La crisis del liberalismo fue mundial, abarcó un periodo comprendido de 1815 al término de la Segunda Guerra Mundial, que marca el fin del “Estado Liberal de Derecho” y el inicio del “Estado Social de Derecho”, también llamado “Estado de Bienestar”, “Estado Intervencionista”, frente a las libertades públicas el Estado debe garantizar el bienestar y la justicia social, al llevar a cabo una política económica-social, planificadora y socializante. En la era del Estado moderno, lo público, lo gubernamental y lo político, se confunden en la actividad estatal a favor de los gobernados.

Actualmente, la idea del Estado se relaciona con un Estado Promotor, Estado Facilitar, Estado Previsor orientado a resultados, que incorpore a la sociedad en la toma de decisiones e incentive a los privados en su desarrollo y crecimiento, en estricto apego a la Constitución y a las normas que emanan de él.

“Un proceso central de la idea “Estado de Derecho” consiste precisamente en postular el sometimiento de las autoridades al Derecho, el control que el Derecho ejerce sobre quienes detentan el poder público”.⁶

⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, Tomo I, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 9

II. ANTECEDENTES DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Tal y como lo sostiene el Dr. Burgoa⁷, el Constitucionalismo Mexicano comprende tres etapas sucesivas, en las que se observa, la ampliación y superación de los fines estatales, a saber:

En 1824, surge el Estado mexicano mediante la organización jurídico-política del pueblo al promulgar la Constitución Federal en ese año, previa declaración de su independencia e inicio de su soberanía.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 4 de octubre de 1824, es una de las primeras normas jurídicas del Estado mexicano. En esta constitución se estableció la República Federal como forma de organización política del Estado mexicano, por primera vez se descartó todo tipo de legislación extranjera y se estableció el ejercicio absoluto de la soberanía y la autodeterminación del pueblo mexicano.

Los antecedentes de la Constitución de 1824, los encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812; en los “Sentimientos de la Nación”, de José María Morelos y Pavón; y en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán de 1814.

En febrero de 1856, tras la firma del Plan de Ayutla –que desconocía el gobierno de Antonio López de Santa Anna–, como consecuencia del movimiento revolucionario, fue convocado un Congreso Extraordinario reunido en la Ciudad de México. Un año después, el Presidente Ignacio Comonfort y el Congreso General Constituyente aprobaron la nueva Constitución.

La Constitución Política de la República Mexicana, fue aprobada el 5 de febrero de 1857, en ella se consolidó la República Federal como forma de organización política. Por primera vez, se reconocen los derechos y libertades fundamentales de las personas (trabajo, propiedad, expresión de ideas, imprenta, asociación, petición y de comercio, y la abolición de la esclavitud); se precisó la forma de integración de los poderes de la federación y se establecieron las funciones y facultades de los órganos del poder público. Además, se

⁶ Atieza, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Ediciones Fontamara, 1998, p. 65.

⁷ Burgoa O. Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 318.

establecían a los ciudadanos con derecho a voto, a todos los mexicanos varones que hubieran cumplido 18 años si eran casados y 21 si no lo eran.

En 1857, se rompen los sistemas clasistas que otorgaban al clero y a la casta militar, fueros y privilegios contrarios a la igualdad preconizada por el liberalismo e individualismo y por su supuesto ideológico: el *iusnaturalismo*. Ese mismo año significa en nuestra historia la iniciación de una lucha, interna primero y contra factores externos después, que se desarrolla durante más de dos lustros y que culminó con el afianzamiento de la independencia y soberanía del pueblo mexicano y con la reforma a las estructuras sectarias que nuestro país había mantenido desde que era colonia española.

La Constitución de 1857 fue un elemento jurídico fundamental para la defensa de la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo; en forma intermedia tuvo lugar la Guerra de los Tres años o Guerra de Reforma; entre los conservadores que desconocían la constitución y los liberales que la defendían, encabezados estos últimos, por Don Benito Juárez, durante el curso de la guerra se emitieron una serie de ordenamientos conocidos como leyes de Reforma, entre las que destacan las que establecen la separación entre la iglesia y el Estado. Esta Constitución tuvo vigencia plena tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.

En 1910 dio inicio la Revolución mexicana, año en el cual el Presidente Porfirio Díaz ocupaba el poder desde hace 30 años. El primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, convocó en diciembre de 1916 al Congreso, para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento pasó por numerosas modificaciones, revisiones y adiciones, en un esfuerzo por plasmar la nueva realidad del país.

En el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que actualmente nos rige. En ella se establecieron los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, con un marco contenido social y se plasmó un gobierno para todos los mexicanos sin distinción de raza, credo, condición social o política. Es decir, en 1917 comienza lo que suele llamarse la “institucionalización” de la Revolución sociopolítica de 1910, mediante la renovación permanente que auspicia e impone la Constitución de Querétaro.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

La Carta Magna desde entonces, estableció plenamente las garantías individuales y reconoció los derechos sociales; conformó la organización política del Estado mexicano en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; refrendó la división de poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, este último, se conformó como un sistema bicameral, constituido por la una Cámara de Diputados y otra de Senadores; decretó la reelección y ratificó el sistema de elecciones directas; suprimió la vicepresidencia y otorgó una mayor autonomía al Poder Judicial y al tiempo que más soberanía a los Estados; creó el municipio libre y estableció un ordenamiento agrario relativo a la propiedad de la tierra.

De esta manera, la teleología del Estado mexicano ha experimentado una ampliación progresiva, pues comienza en la defensa de la independencia y soberanía nacionales, continúa con la reforma supresora de las estructuras clasistas y sectarias, y culmina con la tendencia a lograr objetivos de beneficio colectivo en la vida socioeconómica y cultural del pueblo.

Nuestra Carta Magna ha sufrido varias modificaciones, cambiando su forma de gobierno de una República Central a una Federal y sus periodos de vigencia.

Constitución	Forma de gobierno	Vigencia
Constitución de Apatzingán	Propone una República central	
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	República Federal	1824-1835
Las Siete Leyes Constitucionales	República Central	1836-1841
Bases de la Organización Política de la República Mexicana	República Central	1843-1846
Acta constitutiva y de reforma de los Estados Unidos Mexicanos (se acordó reinstalar la constitución de 1824)	República Federal	1846-1853
Base para la administración de la República	República Central	1853-1855
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	República Federal	1857-1917
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	República Federal	1917

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

La Constitución de 1917 está conformado por 136 artículos, organizados en nueve títulos, que a su vez, están organizados en capítulos de la siguiente manera:

TÍTULO	CAPÍTULOS
Primero	I De las garantías individuales (artículos 1° al 29) II De los Mexicanos (artículos 30 al 32) III De los Extranjeros (artículos 33) IV De los Ciudadanos (artículos 34 al 38)
Segundo	I De la soberanía nacional y de la forma de Gobierno (artículos 39 al 41) II De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional (artículos 42 al 48)
Tercero	I De la división de poderes (artículos 49) II Del poder legislativo (artículos 50 al 79) III Del poder ejecutivo (artículos 80 al 89) IV Del poder judicial (artículos 94 al 107)
Cuarto	De las responsabilidades de los funcionarios públicos (artículos 108 al 114)
Quinto	De los Estados de la Federación (artículos 115 al 122)
Sexto	Del trabajo y previsión social (artículo 123)
Séptimo	Previsiones generales (artículos 124 al 134)
Octavo	De las reformas de la Constitución (artículo 135)
Noveno	De la inviolabilidad de la Constitución (artículo 136)

III. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

La palabra “Constitución” tiene origen latino: *constitutio*, *constituere*, que significan fundar, establecer, dar origen, asentar algo o darle fundamento. Etimológicamente, afirma Rolando Tamayo⁸, “*Constitutio*, *conis*, viene del verbo latino “*constituere*” (*constitutio*, *as*, *ere*, *stitui*, *stitutum*), el cual se forma a su vez de la partícula “*cum*” que significa con, y el verbo “*statuere*” (*statuo*: *uis*, *uere*, *ui*, *utum*) que significa poner, colocar, levantar, construir, fundar, El verbo “*statuere*” viene de *statu us* (de *sto*): acto de estar en pie, situación de lo que está quieto o en reposo; postura, actitud, estado, situación. En estos sentidos, se puede concluir

⁸ Tamayo y Salmorán, Rolando; Introducción al Estudio de la Constitución, UNAM, México, 1979, p. 33.

que el concepto de Constitución, se refiere al ser de algo, a los elementos fundamentales que lo forman, a su origen y fundamento, es decir, a las ideas de base, fundamento y organización.

En el lenguaje común encontramos distintas acepciones de la palabra constitución, a saber: acción y efecto de constituir o constituirse; esencia y calidades de una cosa que la constituyen como tal diferenciándola de las demás; organización, composición, formación, trabazón, adherencia de las partes de un todo; composición y principalmente es conocida como la ley suprema o ley fundamental de un Estado.

Por tanto, el ordenamiento normativo supremo que establece la organización y funcionamiento del Estado y los derechos fundamentales de los gobernados, recibe el nombre de Constitución; sin embargo, diversos autores nos dan conceptos diferentes:

Para Fernando Lasalle⁹, la Constitución de un país no es una ley cualquiera, es la suma de los factores reales de poder de esa Nación. En todo país existen dos Constituciones: una, la real, la efectiva, la que es el resultado de la suma de los factores de poder, y la otra, la escrita que es una hoja de papel. La Constitución escrita debe corresponder a la Constitución real, porque si no estalla un conflicto inevitable entre ellas y la vida avasalla a la hoja de papel. Desde este punto de vista, todo país siempre ha tenido una Constitución y lo característico de los tiempos modernos es la Constitución escrita, es esa hoja de papel.¹⁰

Para Jellinek, “la Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado”.¹¹

Hans Kelsen¹², distingue dos sentidos en el vocablo Constitución: el lógico-jurídico y el jurídico positivo:

La Constitución en sentido lógico-jurídico, es la norma fundamental hipotética, en el mundo del ser: el establecimiento del primer órgano de producción normativa que crea la primera norma con la que se inicia un determinado sistema jurídico. El principal atributo de la

⁹ Lasalle, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, 1964, p. 63.

¹⁰ *Ibid*, pp. 73 y 81

¹¹ G. Jellinek, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1943, p. 413

¹² Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 2002, pp. 232-233.

Constitución en sentido lógico-jurídico, es ser el punto de unión de todo el sistema normativo. Esta norma no fue creada conforme a un procedimiento jurídico, luego no es una norma de Derecho positivo, ya que esta norma no es “puesta”, sino “supuesta”.

La Constitución en sentido jurídico-positivo, se entiende como la máxima o primera norma que sustenta la validez jurídica de todo el sistema de un Estado y de ser aplicada a través de códigos, leyes, reglamentos, decretos, laudos y sentencias. En este sentido, la Constitución permite considerar el Derecho como un conjunto, un sistema de normas válidas. En esta postura puede ser formal o material.

La Constitución en sentido formal, se considera un documento solemne, que únicamente se produce en los sistemas jurídicos de derecho escrito o legislado. Su contenido no puede ser derogado o modificado por leyes ordinarias, sino por un procedimiento especial. Para este autor, la Constitución, es el conjunto de reglas que rigen la producción normativa del sistema, porque crea los órganos de producción normativa y porque define sus competencias¹³.

La Constitución en sentido material, según Kelsen, está constituida por los preceptos positivos que regulan la producción de normas jurídicas generales y, especialmente la creación de leyes y las constituciones positivas.”¹⁴ Esta constitución, se produce en sistemas de derechos escrito o legislado, incluso en los de derecho consuetudinario. Es el nivel normativo más alto dentro del ordenamiento jurídico nacional. Se integra con los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, y especialmente, la creación de leyes.

El concepto de Constitución que proporciona el maestro Enrique Sánchez Bringas, se refiere a “la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico, y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad”.¹⁵

¹³ Ibid, pp. 233-234

¹⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*; México, Ed. Porrúa, 1949, p. 129

¹⁵ Sánchez Bringas, *Los Derechos Humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales*, México, Ed. Porrúa, 2001, p. 26.

Para este autor los significados primarios de *constitutio* más importantes son: a) Estado, postura, condición, carácter, constitución; b) arreglo, disposición, orden, organización; y, c) norma, Constitución, estatuto, ley, ordenanza.

Independientemente de las diferentes acepciones que recibe la Constitución, tradicionalmente se ha considerado que este documento se encuentra integrado por dos partes fundamentales, una dogmática y otra orgánica.

La primera parte, denominada dogmática contiene los derechos fundamentales de los gobernados, porque esos derechos son un dogma para la organización jurídico-política de la sociedad, por tanto, su existencia no esta sujeta a discusión alguna; y la segunda parte, la orgánica que comprende las normas que regulan la organización y funcionamiento del poder del Estado.

El orden constitucional, es aquel que se establece por las normas fundamentales del Estado, puede manifestarse desde el punto de vista formal, en dos tipos de Constituciones, las escritas y las consuetudinarias, a saber:

Las Constituciones escritas, tienen su origen en Norteamérica y en la Revolución Francesa, y son aquéllas cuyas disposiciones se encuentran plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, en el cual las materias que componen la regulación constitucional están normadas con cierta precisión. El carácter escrito de una constitución es una garantía para la soberanía popular y para la actuación jurídica, política y económica de los órganos y autoridades estatales, quienes de esa manera encuentran delimitados sus deberes, obligaciones y facultades, siendo, por ende, fácil de advertir cuando surja una extralimitación o trasgresión en su actividad pública.

Por su parte las Constituciones dogmáticas, encuentran su fundamento en un conjunto de normas basadas en prácticas jurídicas y sociales de constante realización y reconocimiento y su regulación radica en la conciencia del pueblo a través de usos y costumbres y en el espíritu de los jueces.

Resulta evidente las ventajas que tienen las Constituciones escritas sobre las consuetudinarias, principalmente en cuanto a la certeza jurídica de su aplicación e interpretación y a la violabilidad de sus disposiciones normativas.

IV. LAS DECISIONES FUNDAMENTALES.

De acuerdo con los estudios constitucionales que realiza el Dr. Jorge Carpizo¹⁶, en las Constituciones encontramos ciertos principios o decisiones fundamentales que configuran un Estado de derecho y que son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política y social de un país; sobre ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico, a saber: la soberanía, la declaración de derechos humanos, la división de poderes y el sistema representativo.

Las decisiones fundamentales no son universales, pertenecen a la historia y a la realidad política y social de cada país, para inaugurar su propio Estado de derecho, no son más que la expresión de los hombres dentro de un orden jurídico que garantice sus mínimas libertades.

1. SOBERANIA

La autoridad de un Estado, el cual constituye la forma de organización política y jurídica de una sociedad humana, pueblo o nación, implica un poder, que también recibe el nombre de autoridad, como actuación suprema, o sea, un conjunto de facultades y actos tendientes a garantizar el orden de derecho mediante su idónea aplicación, contra posibles contravenciones al mandato constitucional, asegurando así el orden social, destacando con ello una de sus características fundamentales: la de ser soberano.

La soberanía, que deriva de la conjunción “*super-omnia*”, que quiere decir, “sobre todo”, el más alto poder humano, como un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada por y dentro de la sociedad humana, esto es, el poder supremo que supedita todo lo que en ella existe y subordina todos los demás poderes. Por tanto, la soberanía radica jurídica y políticamente en el Estado en virtud de su personalidad jurídica y política *sui generis*; y real y socialmente, en la sociedad o pueblo, de conformidad con su concepción jurídica, como un conjunto de individuos con derechos cívicos activos y pasivos.

¹⁶ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM-Ed. Porrúa, 1999, pp. 298-307.

El fundamento real de la soberanía, se encuentra estipulado en el artículo 39 constitucional, que textualmente señala:

ARTÍCULO 39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En esta tesitura la soberanía es consubstancial y concomitante al pueblo, su atributo es ser soberano, dotado de potestad suprema, pues la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, sin embargo, delega su ejercicio en órganos por él creados expresamente, como se menciona en el artículo 41 de la Constitución Federal:

ARTÍCULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los atributos de autolimitación, autodeterminación, inalienabilidad e independencia, son inherentes a la soberanía e implican la negación misma de la arbitrariedad, al traducirse en la creación de un orden de derecho que tiene una serie de restricciones jurídicas impuestas a la actividad de las autoridades estatales en el ejercicio de poder.

La soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres. La soberanía es la base de todas las instituciones jurídico-políticas.

En una teoría democrática, la soberanía sólo puede radicar en el pueblo. Juan Jacobo Rousseau¹⁷ explicó magistralmente que la soberanía, es el ejercicio de la voluntad general y ésta nunca es enajenable, prescriptible o divisible. La soberanía no es enajenable porque de serlo se destruiría el cuerpo político; no es divisible porque la voluntad es general y al declararse hace la ley, y no prescribe porque a la libertad se le puede atar pero no suprimir.¹⁸

¹⁷ “El Contrato Social, está fundado en que encontrándose los hombres en una época y sintiéndose en la necesidad de ser regidos, hacían una especie de contrato; mutuamente cedían una parte de sus derechos para el servicio común de la colectividad y de aquella parte que cedían todos ellos, se formó una entidad metafísica, que ahora no admite la ciencia, pero que es la base de todos los regímenes políticos; *una entidad metafísica que se llama soberanía*. Esta soberanía reside en el pueblo, es decir, en todos aquellos que se han asociado para implantar el “Contrato Social”; de manera que reside en el pueblo originariamente, puesto que al hacer el contrato se ha cedido una parte de sus derechos y es el pueblo el soberano, porque habiendo dado aquellos derechos, puede determinar el Gobierno que ha de tener, la forma de ese Gobierno, y no solamente las relaciones que han de tener entre sí los hombres que contraten, sino las relaciones que han de tener con los miembros de otras asociaciones.” Citado por Ignacio Burgoa en *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, p. 267.

¹⁸ Carpizo, *Estudios Constitucionales*, op. cit. p. 299.

Al interior, la soberanía radica por esencia en el pueblo, éste es el principio y fin de toda la organización política. El pueblo es su propio legislador y juez. El pueblo crea y destruye leyes. El pueblo es quien decide y su voluntad convierte las simples conductas en leyes que son las guías de la voluntad creadora.

En su parte externa y dentro del ámbito del derecho internacional, la soberanía descansa en la idea de “igualdad entre las naciones” ninguna es más que otra, todas son libres e iguales, y por tanto, ningún Estado tiene el derecho de agredir o imponer una decisión a otro Estado.

2. DERECHOS HUMANOS

Desde las Convenciones realizadas en 1966 por la Organización de las Naciones Unidas, los derechos humanos se han definido en función de los ámbitos económico, social, cultural, civil y político que requiere el hombre para su desarrollo. Así, la Comisión de Derechos Humanos de la UNESCO, los define como “los valores que señalan lo que es natural y justo y que exigen aquellas condiciones de vida sin las cuales, en cualquier fase histórica dada en una sociedad, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos.”¹⁹

“Los derechos del hombre son el conjunto de privilegios o prerrogativas de las cuales goza cualquier ser humano por el hecho de ser hombre, relativo a su vida, libertad, seguridad, dignidad e integridad corporal y moral, oponibles frente a toda persona jurídica y que preferentemente deben ser reconocidos, protegidos, respetados y observados por el Estado y sus autoridades, para la realización del individuo como persona, y sin los cuales se perderá la calidad humana.”²⁰

Los derechos fundamentales o derechos naturales del hombre, tienen como características especiales, que son: *universales*, ya que de ellos gozan todos los seres humanos; *absolutos*, se hacen valer ante la generalidad; *originarios*, son otorgados por Dios o la naturaleza; *inalienables*, por estar fuera del comercio y no pueden ser enajenados; *irrenunciables*, inherentes al ser humano; *inembargables*, de ninguna manera garantizar el pago de una deuda; *imprescriptibles*, nunca serán perdidos por su titular; *intransferibles*, no puede ser

¹⁹ UNESCO. *Los Derechos del Hombre*. P. 237.

²⁰ Del Castillo Del Valle, Alberto, *Garantías del Gobierno*, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003, p. 7.

sujeto a ningún tipo de transmisión: herencia, legado, venta, donación, etc.; e, *inmutables*, no cambian con el tiempo, lugar o circunstancias.

Los derechos naturales, se refieren a condiciones vitales para el hombre. Muestra de estos derechos pueden retomarse de los Pactos de Naciones Unidas de 1966 y de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, tal es el caso de:

- Derecho a la vida.
- Derecho a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre.
- Derecho a no ser sometido a la tortura.
- Derecho al nombre.
- Derecho a la propiedad.
- Derecho al respeto de la vida privada y familiar.
- Libertad de tránsito.
- Derecho a la libertad y seguridad personales
- Derecho a una nacionalidad.

En términos genéricos, por derechos humanos se entiende el conjunto de prerrogativas que tiene todo miembro de la especie humana, para su propia existencia y desarrollo, utilizando los medios que naturalmente tiene a su alcance como son su propia vida, la libertad, la igualdad, la propiedad, la posesión, la educación, la habitación, vestido, alimentación, el domicilio, la salud, el trabajo en sus diversos aspectos (comercio, agricultura, industria, arte, profesión, oficio), la expresión de sus ideas, las creencias religiosas, la libre circulación, respeto a su dignidad como persona independientemente de su raza, género, color o estrato social, entre otros. Estas facultades deben ser reconocidas y respetadas en forma recíproca por todos y cada uno de los seres humanos que componen la Humanidad, puesto que “cada quien debe tratar a los demás del mismo modo que quiera que los demás lo traten”. Estas prerrogativas que tiene el hombre por su propia naturaleza, al ser garantizadas por normas jurídicas se incorporan a la Ciencia del Derecho, como una especialidad denominada Derechos Humanos.

Para concebir los derechos humanos existen distintas teorías que tratan de explicarlos, en principio desde un enfoque social, para sí y con respecto al Estado: la naturalista, la socialista y la legalista.

La teoría naturalista postula que los hombres tienen derechos por razón natural, por la sola condición de ser humano, en su calidad de ente racional, el hombre tiene los derechos subjetivos que requieren el mantenimiento de la propia existencia, en su calidad de ente racional, para su supervivencia y consecución de sus finalidades naturales, su premisa se define en razón del hombre con el hombre y la naturaleza, en un sentido de la protección de su persona física y de sus bienes. En su estado "natural" el imperativo de los derechos humanos se daría a favor de aquellos individuos que tuvieran más "fuerza" real, incluso física, para imponer sus derechos.

Por su parte, la teoría socialista, sostiene que al hablar de derechos humanos se debe referir a la vida en relación, pues se supone que el hombre aisladamente no tiene propiamente ningún derecho, al no existir un correlativo obligado a respetar tal derecho, pues todo derecho implica necesariamente una relación entre su titular y el obligado a acatarla. Esto es, los derechos humanos se deben considerar a partir de considerar al hombre en su vida de relación, en su vida de agrupamiento con sus semejantes, y particularmente con las actividades de los organismos del poder a que se encuentre sometido, que en derecho público serían precisamente los obligados a respetar los derechos humanos.

Finalmente, la teoría legalista, se concreta en decir que los derechos humanos, para ser considerados como tales, deben estar consagrados en leyes que impongan su respecto, pues los derechos definidos en la ley son los únicos que ameritan protección y es de la única manera que la autoridad podría hacerlos efectivos. Esta premisa, se da en la relación que mantenga el hombre con la autoridad formalmente instituida, es decir, surgen de las relaciones con el Estado y sus instituciones, para preservar los mínimos de garantías a los individuos y su desarrollo.

En función de este razonamiento los derechos humanos tienen las características de ser inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, no negociables, no transformables, ni sustituibles a favor de la libertad del hombre, es decir, que adquieren una afinidad propia a la naturaleza humana, por lo que no pueden canjearse o negarse como propios.

Según Jorge Carpizo, "los derechos humanos son uno de los principales temas de la historia, por lo cual toda estructura jurídico-administrativa debe procurar reconocer y consolidar estos

derechos; en caso de desconocerlos o dejarlos en suspenso, invariablemente se estaría frente a un Estado de opresión.”²¹

Existe una clasificación de los derechos humanos llamada “generacional”²², que toma como criterio el alcance de los principios de estos derechos, en función con el grado de desarrollo del propio Estado y la relación multinacional de fuerzas.

2.1.- DERECHOS DE LA PRIMERA GENERACIÓN

Corresponden a este grupo los derechos “clásicos”, denominados así por su correspondencia a los derechos que dieron lugar a todas las otras generaciones, es decir, a los que se establecieron en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1789, relacionados con las garantías individuales que el Estado da a los hombres y a los derechos llamados “naturales”. Podría señalarse que la mayor parte de esos derechos tienen un carácter indiscutible en términos de la actual racionalidad del Estado y amparados en la experiencia social acumulada en muchas naciones en relación a sus beneficios. Estos derechos “clásicos”, están relacionados con la libertad y protección a la integridad física y moral de la persona. Tienen un carácter “natural”, ya que invocan al sentido de lo humano.

En esta Declaración se reúnen los principios e idearios multinacionales sobre los derechos fundamentales del hombre, asimismo, se establece que la libertad, la justicia y la paz mundial tienen como base irrestricta el reconocimiento de los derechos del hombre, y sienta las bases para la reafirmación de la primer generación de los derechos humanos, como son:

- La libertad, igualdad y dignidad del hombre y la proscripción de la discriminación racial, idiomática, religiosa, ideológica o sexista.
- El derecho a la vida y seguridad de las personas físicas.
- La proscripción de la esclavitud y la servidumbre.
- La prohibición de las penas corporales y la tortura.
- El reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas.
- La igualdad de los individuos ante la ley.

²¹ Carpizo, Jorge, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución Mexicana*, en “Los Tratados Internacionales sobre los Derechos Humanos y la Legislación Mexicana”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1981, p. 31.

²² Pontífies Martínez, Arturo y Daniel Poblano Chávez, *Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, A.C., 1993, pp. 94-95.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

- El derecho a los recursos efectivos frente a tribunales competentes, para amparar los derechos fundamentales del hombre.
- La proscripción de detenciones, apresamientos y destierros arbitrarios
- El derecho de réplica de los individuos frente a tribunales imparciales en condiciones de plena igualdad, publicidad y justicia.
- El derecho a presumir de la inocencia frente a acusaciones hasta que no se corrobore la culpabilidad o responsabilidad de los individuos.
- Nadie podrá ser juzgado o sancionado mediante una ley por efectos retroactivos, si la acción no estaba penalizada en el momento de su comisión.
- La inviolabilidad de la vida privada, la familia, el domicilio, la correspondencia y la reputación.
- La libertad de tránsito en el interior y hacia el exterior del país natal.
- Derecho de asilo.
- Cláusulas de excepción para reconocer el asilo frente a faltas por delitos del orden común o por actos proscritos por las Naciones Unidas.
- Derecho y protección a la nacionalidad.
- Derecho al matrimonio.
- La declaración de la familia como la base de la sociedad y sujeto de protección por parte del Estado.
- Derecho a la propiedad individual y colectiva.
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión.
- Libertad de opinión y expresión.
- Libertad de reunión y asociación.
- Libertad a ocupar cargos gubernamentales y de elección popular.
- La garantía para la expresión de la voluntad del pueblo para elegir libremente, mediante sufragio, a sus gobernantes.
- El derecho a la seguridad social y la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales indispensables para la dignidad y desarrollo de las personas.
- Derechos al trabajo y protección contra el desempleo.
- Derecho a un salario igual a la carga de trabajo que se efectúe.
- Derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria por trabajos prestados.
- Derecho a la formación y pertenencia de sindicatos.
- Derecho al descanso, disfrute de vacaciones remuneradas y de tiempo libre.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

- Derecho a niveles de vida que garanticen adecuadamente al individuo y su familia: salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios.
- La protección a la maternidad y a la infancia y el derecho a la protección social de los niños dentro y fuera del matrimonio.
- Derecho a la educación gratuita, al menos en la de tipo elemental y fundamental.
- El derecho de los padres a proteger el tipo de educación que recibirán sus hijos.
- El derecho de las personas de formar parte de la vida social y cultural de la comunidad.
- La protección de los derechos morales y materiales de las obras científicas, literarias o artísticas de las personas.
- El derecho de las personas a que se establezca el orden social e internacional que garanticen los derechos y libertades señaladas en la Declaración Universal en cuestión.
- El reconocimiento de los deberes de las personas para el desarrollo de la comunidad a la cual pertenezca.
- El ejercicio de los derechos de las personas estará sujeta a las previsiones, limitaciones, garantías y ordenamientos que señale la ley.
- La proscripción del uso de los derechos y libertades de la Declaración contra los principios de las Naciones Unidas.
- La protección jurídica de los derechos y libertades establecidos en la Declaración frente a intentos de personas o Estados por modificarlos o desconocerlos fuera de los principios de las Naciones Unidas.

Como puede apreciarse de este resumen, las definiciones de los derechos y libertades del hombre se apegan a los principios básicos del mundo occidental con respecto a las dignidades humanas, y algunos derechos enunciativos de tipo económico y cultural.

2.2.- DERECHOS DE LA SEGUNDA GENERACIÓN

Bajo esta denominación se retoma la idea de una secuencia en la aparición de nuevos derechos. Dentro de esta incorporación que complementa a los derechos “clásicos”, se tiene la de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque en términos cronológicos, previo a la creación misma de Naciones Unidas y de sus Convenciones en la materia,

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

México, sentó precedentes en derechos sociales con los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, creando otra especialidad en el Derecho: El Derecho Social.

En esta generación se garantizan condiciones de vida individuales y colectivas, responsabilizando al Estado en su papel de gestor y promotor, derivado de la propia representación que asume de la sociedad. Se relacionan con aspiraciones de progreso y posiciones reivindicatorias de una igualdad de oportunidades en el desarrollo. Entre los derechos que tutela se encuentran:

- Derecho de los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales (derecho a la libre determinación de las riquezas).
- Derecho a que el Estado provea de las medidas necesarias materiales y formales para que el individuo acceda a condiciones económicas aptas para su desarrollo.
- Derecho igual y equivalente a todos los hombres a los derechos económicos.
- Derecho al trabajo como medio de desarrollo económico del individuo.
- Derecho a la Educación
- Derecho a la Educación básica gratuita.
- Derecho a la educación media y superior.
- Derecho al acceso de becas y al desarrollo educativo.
- Derecho de los individuos a participar en la vida cultural.
- Derecho a gozar los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones.
- Derechos a la protección de la autoría de obras científicas, literarias y artísticas.
- Derecho de elección de educativa para menores a cargo de los padres y tutores.
- Derechos del niño (derecho a la vida, a su desarrollo, educación, protección, salud, discriminación, respeto a su dignidad, etc.)
- Derechos de la mujer (igualdad, respeto, derechos políticos, entre otros)
- Derecho a la propia vida cultural de grupos étnicos.
- El derecho a acceder al trabajo y a condiciones equitativas y propicias para su desempeño.
- El derecho a la asociación sindical.
- El derecho de huelga.
- El derecho a la seguridad social.
- El derecho de protección a la familia.
- El derecho a la alimentación, vestido y vivienda.
- El derecho a la salud.

2.3.- DERECHOS DE LA TERCERA GENERACIÓN

Corresponden a este grupo los derechos incorporados desde 1972 para la protección al ambiente, a la paz y al desarrollo, como nuevos afluentes de la relación Estado-sociedad y el reconocimiento de otras responsabilidades, aún desconocidas algunas de ellas, en esa relación de corresponsabilidad y correspondencia mutua. Se trata de derechos que relacionan al hombre con su hábitat, constituyen el reconocimiento de una responsabilidad humana y de sus instituciones para preservar condiciones elementales de vida. Tienen un potencial muy amplio y se perfilan como generadores de una conciencia social para proteger el medio ambiente, a saber:

- Derecho del hombre para disfrutar condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar.
- Obligación de mejorar y proteger el medio para las generaciones presentes y futuras.
- Los recursos naturales de la tierra incluidos los ecosistemas naturales deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras.
- Debe restaurarse o mejorar la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables.
- Preservar la flora y la fauna silvestre y sus *habitats*.
- Evitar el agotamiento de los recursos no renovables de la Tierra.
- Lucha contra la contaminación: aguas, ríos, mares, bosques.
- Desarrollo económico y social indispensable para mejorar la calidad de la vida.
- Asistencia financiera y ayuda para desastres naturales, especialmente para países en condiciones de subdesarrollo.
- Los países desarrollados en sus actividades económicas deben tomar en cuenta los procesos ecológicos.
- Aplicación de medidas ambientales en los planos nacional e internacional.
- La planificación racional, entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.
- La planificación de los asentamientos humanos y la urbanización para evitar repercusiones perjudiciales al medio ambiente.
- Políticas demográficas para evitar el crecimiento demográfico y las concentraciones excesivas de población en perjuicio del medio ambiente.

- Derecho al uso de la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenacen al medio ambiente.
- Educación Ambiental
- Fomento a la investigación y desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales.
- Cooperación Internacional en materia ambiental
- Responsabilidad e indemnización de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.
- Necesidad de librar al hombre y a su medio de los efectos de las armas nucleares y de todos los demás medios de destrucción masiva.

3.- DIVISIÓN DE PODERES

El artículo 16 de la Declaración Francesa de Derechos de 1789, expresó que “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

Por su parte, en el párrafo primero del artículo 49 de nuestra Constitución Federal, se establece la División de Poderes²³, al decir:

ARTÍCULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

²³ La teoría moderna de la División de Poderes, se atribuyen a Locke y Montesquieu, infringiendo sus principios de la organización constitucional inglesa, para ellos la limitación del poder público constituye garantía de la libertad individual, al decir que, “cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad..; no hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo..; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes.” “Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder”. Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Libro XI, capítulo VI. Por su parte, Locke, sostiene, “para la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado”. Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, capítulo XII.

La esencia del principio de división de poderes estriba en que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre. Que una misma persona no posea todo el poder, porque entonces la libertad fenece. Que el titular de alguno de los poderes no lo sea también del otro.

División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposite en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Entre dichos poderes no existe independencia, sino interdependencia, toda vez que se encuentran vinculados entre sí.

El principio de división o separación de poderes, se distingue por los actos de autoridad que cada uno de ellos realiza bajo el imperio de las facultades y competencia que la propia Constitución establece para el desempeño de la función ejecutiva, legislativa y judicial, en el marco de ley, salvo con las excepciones que ella misma prevé, pues cada poder puede desempeñar funciones que no se comprendan en su principal esfera de competencia.

Así, los órganos legislativos, es decir, aquellos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o la jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la Constitución. Esta situación también se registra en tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el poder legislativo y el judicial al elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales (reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuye la Ley Fundamental; y los segundos, a su vez, realizar actos intrínsecamente legislativos y administrativos.

Tal es el caso que el propio artículo 49 Constitucional dispone la salvedad de los casos de excepción, donde el propio poder legislativo puede delegar alguna o algunas facultades legislativas en el poder ejecutivo, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, desastres naturales (inundaciones, terremotos, incendios) o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

4.- SISTEMA REPRESENTATIVO.

Según el Dr. Carpizo²⁴, “la representación es la relación que existe, según Jellinek, entre una persona con otra u otras por medio de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de las últimas. En esta forma, jurídicamente aparecen como una sola persona”.

En la visión de la teoría clásica, las características del sistema representativo, son las siguientes:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación y no sólo del distrito electoral que lo eligió;
- b) El representante en su actuación, es independiente de sus electores, éstos no le pueden indicar en qué sentido debe votar;
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes;
- d) Los votantes no pueden hacer renunciar al representante mediante la concepción de que le revocan el mandato;
- e) El representante no tiene por qué rendir informes o cuentas a los ciudadanos que lo eligieron;
- f) La elección del representante se basa en el principio del voto individual, logrando la curul quien obtuvo la mayoría de votos en ese determinado distrito electoral.

Entre el sistema directo de gobierno que se dio en Grecia²⁵ y el sistema representativo, ha nacido un sistema intermedio denominado de gobierno semidirecto en donde, de acuerdo con ciertos procedimientos, el pueblo interviene en la aprobación o rechazo de una ley. Como ejemplo podemos señalar el *referéndum*²⁶ en el cual el pueblo es colegislador. La

²⁴ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, op. cit., p. 302.

²⁵ En algunas épocas de la *polis* griegas, los ciudadanos se reunían a deliberar en la plaza pública. Ahí, la asamblea de ciudadanos discutía y aprobaba sus leyes sin que existiera ningún intermediario. Pero ante la amplitud de los Estados modernos y ante la imposibilidad física de que todos los ciudadanos se reunieran a discutir sus leyes, se creó el sistema representativo.

²⁶ Referéndum del latín *referendum*, de *referee*: referir. Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas. Es una manifestación de la democracia constitucional, en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso del poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum y del plebiscito. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM – Ed. Porrúa, 2000, Tomo P-Z, p. 2718.

Asamblea Legislativa hace un proyecto de ley, pero éste no adquiere tal carácter sino hasta que sea aprobado por el número de ciudadanos que la constitución señale. Esta figura tiene un parentesco con el *plebiscito*, con el cual muchas veces se confunde. La diferencia esencial consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente se refiere a cuestiones de carácter territorial y a la forma de gobierno.

Nuestro sistema representativo tiene su sustento en el artículo 40 de la Constitución Federal:

ARTÍCULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

La figura representativa de la República se encuentra íntimamente ligada con la democracia, donde se entiende que jurídicamente los órganos del Estado y sus titulares nunca actúan *per se* sino en nombre del pueblo y de la nación, pues la democracia se describe como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.²⁷

El Estado Federal se compone de Estados libres, autónomos y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero siempre sobre la base del respeto a la Ley Suprema y a las normas federales.

V. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Las garantías constitucionales son “el medio de tutela de un derecho subjetivo por parte de la Ley Suprema, con independencia de quién sea su titular (un gobernado, un sujeto de Derecho social, un ciudadano, etc.)”²⁸, y de conformidad con el análisis que realiza el Dr. Alberto del Castillo del Valle²⁹, atendiendo al sujeto titular de ellas, los tipos de garantías constitucionales son:

1.- Garantías del Gobernado.- De este tipo de garantías goza todo sujeto que tenga la calidad de gobernado, con independencia de la nacionalidad, sexo, raza, color, estado civil, edad, condición económica, etcétera. Estas garantías no atienden a clase o grupo alguno de

²⁷ Discurso sobre la Democracia de Abraham Lincoln, 1863.

²⁸ Del Castillo del Valle, Alberto, *Garantías del Gobernado, op. cit.*, p. 35

²⁹ *Ibid.*

sujetos de Derecho, sino que su destinatario es todo gobernado, protegiéndose por medio de ellas los derechos fundamentales o naturales del hombre y cuando sean violadas, procede el juicio de amparo para su protección. (artículos 1° al 29, 103 y 107 constitucionales).

2.- Garantías Sociales.- Estas garantías se confieren a una clase social determinada, como los trabajadores (artículo 123 constitucional), o los campesinos (artículo 27 constitucional), incluso los llamados pueblos indígenas (artículo 2° constitucional), por lo que de ellas no gozan todos los gobernados, sino que sus destinatarios o titulares son miembros de grupos sociales determinados, como los ya indicados. Asimismo, se alude a los beneficios que tiene a su favor la clase consumidora (artículos 28 constitucional) y la de los profesores universitarios, investigadores, autores e inventores (artículos 3° y 28 constitucionales). Estas garantías no se han creado para tutelar o proteger los derechos naturales del hombre, sino que los de una clase social determinada. Su violación puede ser impugnada vía juicio de amparo, argumentando que hay una contravención con la garantía de legalidad. (artículo 103 constitucional).

3.- Garantías del ciudadano.- Su titular es el ciudadano (artículo 34 constitucional, son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que teniendo, la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos: haber cumplido dieciocho años; y tener un modo honesto de vivir.), por lo que de ellas no gozan todos los gobernados, como es el caso de los extranjeros o menores de edad. El objetivo de esta garantía es la protección de los **derechos políticos y civiles** (artículos 1°, 39, 41, 55, 58, 82, 91, 95, 97, 100, 108, 122, constitucionales) y **prerrogativas de los ciudadanos** (artículo 35 constitucional). Para impugnar algún acto de autoridad que viole uno de estos derechos, procede el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. (artículo 99 constitucional).

4.- Garantías en materia económica.- En estricto sentido no son auténticas garantías, ya que no protegen derechos del hombre; sino que regulan la participación en materia de producción de bienes de los sectores público, social y privado; es decir, en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, se ha plasmado normativamente la rectoría económica del Estado, (a través de las funciones legislativa y administrativa), aunque indebidamente, por un error de técnica legislativa, se encuentren insertos dentro del capítulo denominado “De las Garantías Individuales”, toda vez que se refieren a lineamientos en el ámbito de la política estatal en materia económica y no instituyen, ni proclaman ninguna garantía, a favor del gobernado frente a los actos del poder estatal o autoritario.

Por su parte, el jurista Juventino V. Castro, para el estudio de las garantías constitucionales, las clasifica en: “garantías de libertad; garantías del orden jurídico y garantías de procedimientos.

Las garantías de la libertad, se refieren en nuestro concepto a la libertad personal, a la libertad de acción, a la libertad ideológica y a la libertad económica.

Las garantías del orden jurídico, comprenden a las diversas garantías de igualdad, de competencia, de justicia y de propiedad.

Las garantías de procedimientos, se refieren a la irretroactividad, la legalidad, la exacta aplicación de la ley y a las garantías dentro de los procedimientos judiciales.”³⁰

³⁰ V. Castro, Juventino, *Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 40-41.

CAPÍTULO SEGUNDO. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

I. LA PERSONA HUMANA

Antes de referirnos al concepto de “garantía”, y para comprender su significado es necesario describir el concepto de “persona humana”, que comúnmente se le identifica como el sujeto orgánico racional individualizado, a la persona física, el ser humano; al cual no puede negarse su integridad vital, corpórea y espiritual; es decir, el vocablo “persona”, tiene igual connotación que la palabra “hombre”, que significa individuo de la especie humana de cualquier edad o sexo en cuanto sujeto de derechos y obligaciones; entendiendo como persona, a: “todo ente capaz de tener facultades y deberes.”³¹

“El concepto jurídico “persona” en cuanto sujeto de relación, es una noción de la técnica jurídica; pero su constitución obedece a una necesidad lógica formal y a la vez a una exigencia imperiosa de la vida del hombre que vive en relación con sus semejantes. En la medida en que esas relaciones interesan al derecho, la persona humana se convierte en persona en el mundo de lo jurídico, como un sujeto de derechos y obligaciones.”³²

En Kant, el concepto de persona surge a la luz de una idea ética, cuando expresa: “una persona es aquel ente que tiene un fin propio que cumplir por propia determinación, aquel que tiene su fin en sí mismo y cabalmente por eso, posee dignidad, a diferencia de todos los demás, de las cosas, que tienen su fuera de sí, que sirven como mero medio a fines ajenos y que, por tanto, tienen precio”.³³

Para Christian Atias³⁴, la persona es un valor fundamental para el derecho: el hombre en toda su plenitud, considerado como un ser dotado de voluntad y al mismo tiempo como destinatario de las disposiciones legislativas. Esto es así, porque la persona humana no es un dato que el derecho haya elaborado. No es una construcción del derecho, es una realidad biológica y social. La persona humana, es un valor metajurídico, en el sentido de que es el

³¹ García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 271.

³² Ignacio Galindo Garfías, *Derecho Civil*, México, Ed. Porrúa, 2002, p. 304.

³³ Citado por Ignacio Burgoa Orihuela en *Las Garantías Individuales*, México, Ed. Porrúa, 2003, p. 12.

³⁴ Atías, Christian, *Les personnes, Les Incapacite*, Collection Droit Fundamental. Droit Civil, Les Press Universitaires de France, París, 1985, p. 14, citado por Ignacio Galindo Garfías, *op. cit.*, p. 301.

fundamento de múltiples reglas de derecho, al punto que el derecho no puede negar su existencia, sin negarse a sí mismo; pero tampoco puede ni debe pretender definir a la persona. Como realidad biológica, psicológica y social, se encuentra más allá de lo jurídico.

Así, de acuerdo con el autor Luis Bazdresch³⁵, por su naturaleza, el hombre es un ser consciente, autónomo y racional, dotado de voluntad, de criterio y de libre albedrío, que vive y actúa en un clima social y político, animado de la constante tendencia de lograr su subsistencia y la de quienes dependen de él, así como la de procurar el mejoramiento de su situación personal y familiar. La mera existencia humana conduce a reconocer que los hombres tienen de por sí, de acuerdo con su organización físico-psicológica, derecho a la vida, a la libertad, en sus múltiples aspectos, igualdad, propiedad, trabajo, etc, mediante cuyo ejercicio alcanzan su progreso, destino y felicidad; y para el logro de esas finalidades, particularmente, tienen especial derecho a que se respete su dignidad personal. Entonces, para que los derechos humanos tengan sentido, tenemos que considerar al hombre en su vida de relación, en su vida de agrupamiento con sus semejantes, aún con sus diferentes, y particularmente en relación con las actividades de los organismos de imperio a que el grupo esté sometido, que en Derecho Público son precisamente los obligados a respetar tales derechos, los derechos humanos, aunque se consideren justificados en teoría, nada valen y nada significan, si no hay leyes que los consagren y que impongan su respeto, pues los derechos definidos en la ley son los únicos que ameritan protección.

Para el autor Recansés Siches³⁶, cada individuo humano es diferente de todos los demás individuos humanos. Cada individuo tiene una unicidad que lo hace especial y distinto a los demás, esta pluralidad es precisamente esencial a lo humano. Ser hombre quiere decir ser un individuo único, diferente de todos los demás, incanjeable, intransferible, singular, irreductible a cualquier otro. Cada persona es tal, precisamente porque encarna una dimensión individualísima, única, intransferible, privatísima y exclusiva; así, la persona individual: a) tiene su correspondencia en una peculiar e individual constelación de valores, en un destino singularmente propio; y, b) representa un punto de vista único sobre el mundo y sobre la tarea en la vida, y por lo tanto, encarna una singular perspectiva, teórica y práctica.

³⁵ Bazdresch, Luis, *Garantías Constitucionales, Curso Introductorio*, México, Ed. Trillas, 2000, pp. 13-14.

³⁶ Recansés Siches, Luis, *Sociología*, México, Ed. Porrúa, 1999, pp. 139-140.

Así, Recansés inspirado en José Ortega y Gasset, manifiesta que la vida es siempre un hacer algo concreto, positivo o negativo, la vida humana es un *hacerse a sí misma*, porque la vida no nos es dada hecha; es tarea; tenemos que hacérsela a cada instante. El hombre, cada hombre, tiene que decidir en cada instante lo que va a hacer, lo que va a ser en el siguiente. Esta decisión es intransferible: nadie puede sustituirme en la faena de decidirme, de decidir mi vida. La vida humana, en sentido propio y originario, es la de cada cual, vista desde ella misma; por tanto, es siempre la mía, la personal, la individual. Consiste el vivir en que el hombre siempre está sumergido en una circunstancia, es decir, en un mundo de objetos que lo circundan, los cuales forman su contorno o su marco concreto, dentro del cual y con el cual tiene que ir elaborando su propia existencia.³⁷

La finalidad natural del hombre es realizar valores en busca de su felicidad, como lo sostiene el Dr. Burgoa,³⁸ al decir que, “la vida humana misma, es en esencia la propensión de obtener felicidad”. Nadie actúa consciente y deliberadamente para ser infeliz, en todo hombre, hay siempre un “querer” o volición hacia la consecución de propósitos o fines que denoten la felicidad, aunque ésta no se logre. De ahí que el vivir humano, tiene como causa determinante el deseo y como fin la realización de lo deseado. Sin embargo parafraseando a Spencer, “cada cual puede hacer lo que quiera, siempre y cuando no se perjudique a la igual libertad de los demás”.

El hombre, considerado como persona, tiene aspiraciones, anhelos, ideales, metas, fines que se propone realizar, a través de formas y medios muy diversos, pero para ello la persona necesita libertad, libertad ya sea de acción o de pensamiento, es decir, ser libre para decidir sus propios actos, sin estar supeditado a la voluntad de otros. El hombre es libre de escoger sus fines, pero una vez que ha elegido, debe acudir a procedimientos idóneos.

Para el derecho, la persona humana es la base de toda la organización social jurídica, es el sujeto de derechos, deberes, facultades y obligaciones que derivan de la relación jurídica. El conjunto de las facultades que el hombre tiene por su propia naturaleza para usar y disfrutar de los medios que tiene al alcance en la vida para su propia existencia, convivencia y desarrollo, es designado con el nombre de derechos humanos³⁹ o del hombre, que derivan

³⁷ Ibid, pp. 115-116

³⁸ Burgoa, *Las Garantías Individuales*, op. cit., p. 10.

³⁹ Los derechos humanos son los valores que señalan lo que es natural y justo y que exigen aquellas condiciones de vida sin las cuales, en cualquier fase histórica dada en una sociedad, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos. Comisión de Derechos Humanos de la UNESCO, *Los Derechos del hombre*, 1966, p. 23.

de su propia naturaleza y las prevenciones que mandan respetar esos derechos son las garantías individuales que la Constitución otorga.

II.- CONCEPTO DE GARANTÍA

El profesor Luis Bazdresch⁴⁰, menciona que en el lenguaje vulgar, “garantía” es todo aquello que se entrega o se promete, para asegurar el cumplimiento de una oferta, que puede ser lisa o llana o supeditada a la satisfacción de algún requisito, esa connotación expresa también el carácter accesorio de la garantía respecto de un acto principal e incluye los dos aspectos de la garantía, uno en interés de quien ofrece, y otro interés de quien acepta.

El Diccionario de la Real Academia Española define al vocablo “garantía” como “acción o efecto de afianzar lo estipulado”.

En el derecho privado⁴¹, el concepto de “garantía” se refiere al pacto accesorio mediante el cual se designa o entrega determinado bien o cantidad económica para el cumplimiento de una obligación. Sin embargo, en el derecho público, la “garantía” es una defensa constitucional para la protección de las personas contra actos de autoridad que conculcan sus derechos.

Para el Profesor Burgoa⁴², la palabra “garantía” proviene del término anglosajón “warranty” o “warantie”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. “Garantía” equivale, pues, en su sentido lato, a “aseguramiento” o “afianzamiento”, pudiendo denotar también “protección”, “respaldo”, “defensa”, “salvaguardia” o “apoyo”. Jurídicamente, el vocablo y el concepto de “garantía” se originaron en el derecho privado.

Este especialista considera que el concepto de “garantía” en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un Estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente,

⁴⁰ Bazdresch, *Garantías Constitucionales*, op. cit., p 11.

⁴¹ Conforme a la Tesis de León Duguit, “el derecho privado comprende un conjunto de normas que reglamentan la actividad de los particulares”.

⁴² Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, op. cit. p. 161

en que la actividad del gobierno, está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.⁴³

Para el profesor Rafael de Pina Vara⁴⁴, el concepto de “garantía” es considerado como el aseguramiento del cumplimiento de una obligación mediante la afectación de cosa determinada o del compromiso del pago de un tercero para el caso de incumplimiento de la misma por el deudor originario.

Desde el punto de vista del derecho subjetivo⁴⁵ “garantía” es la protección al permiso derivado de la norma (ya sea de hacer o de omitir lícitamente algo). Para el profesor Eduardo García Maynes⁴⁶, “el derecho subjetivo es la posibilidad de hacer o de omitir lícitamente algo, atribuido a una persona o a su representante como consecuencia de un hecho jurídico, y correlativa del deber, impuesto a otra u otras, de observar la conducta que hace posible el ejercicio del derecho y permite el goce de las ventajas que del cumplimiento de tal deber derivan para el titular”. Y propiamente, la relación de la garantía con el derecho subjetivo se encuentra íntimamente relacionado con la clasificación de los derechos subjetivos en relativos y absolutos; y, con los derechos privado y público.

Así, conforme a este autor⁴⁷, un derecho es relativo, cuando la obligación correspondiente incumbe a uno o varios sujetos, individualmente determinados, es decir, estos derechos valen frente a una o varias personas determinadas, como son los derechos personales o de crédito, los derechos de acción, de petición y los derechos políticos. Mientras que los derechos subjetivos absolutos son deberes correlativos, son una obligación universal de respeto, esto es, se hacen valer frente a todas las personas; su reconocimiento es general,

⁴³ Ibid, p. 162

⁴⁴ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 309.

⁴⁵ Existen diversos autores que tratan de definir al derecho subjetivo, Jorge Jellinek, define al derecho subjetivo como “un interés tutelado por la ley, mediante el reconocimiento de la voluntad individual”; Bernardo Windscheid dice que “el derecho subjetivo es un poder o señorío de la voluntad, reconocido por el orden jurídico”; para Rodolfo Jhering, es un “interés jurídicamente protegido” y “el hombre es el destinatario de toda facultad jurídica”; Hans Kelsen, sostiene que “el derecho subjetivo es el mismo derecho objetivo en relación con el sujeto de cuya declaración de voluntad depende la aplicación del acto activo estatal señalado por la norma”; “no es más que la norma jurídica en relación con aquel individuo que debe expresar su voluntad para el efecto de que la sanción sea ejecutada, el derecho subjetivo es como el deber jurídico, la norma de derecho en su relación con un individuo designado por la misma norma”; para García Maynes, “el derecho, en sentido subjetivo, es la posibilidad de hacer (o de omitir) lícitamente algo”, “es una posibilidad”; “el derecho subjetivo es una función del objetivo. Éste es la norma que permite o prohíbe; aquél, el permiso derivado de la norma. El derecho subjetivo no se concibe fuera del objetivo, pues siendo la posibilidad hacer (o de omitir) lícitamente algo, supone lógicamente la existencia de la norma que imprime a la conducta facultada el sello positivo de la licitud”. Así, conforme a Kelsen, el derecho subjetivo se puede definir desde distintos enfoques, como facultad de exigir una conducta ajena, como derecho a la propia conducta, como poder jurídico sobre bienes propios o ajenos o como creador de la relación jurídica (derechos y obligaciones).

⁴⁶ García Maynes, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 2002, p. 357

⁴⁷ García Maynes, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 2002, pp. 199-201.

como los derechos reales y la libertad jurídica. Por otra parte, dentro de los derechos subjetivos relativos, existe una subclasificación: los derechos privados, como un conjunto de facultades, relacionados con los derechos personales o de crédito y reales, y los derechos públicos, que son la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público, y representa una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo y se relacionan con los derechos políticos, de petición, de acción y de libertad jurídica.

Desde el punto de vista del derecho positivo, entendido como un sistema de reglas bilaterales de conducta dotadas de eficacia que rigen la vida de una comunidad en un cierto momento de su historia, el concepto de “garantía” tiene un ámbito general que busca proteger un sistema de normas cuya unidad está constituida por un fundamento común de validez. Así, Marcel Planiol⁴⁸ asienta que el derecho positivo, se refiere a “reglas jurídicas que están en vigor en un Estado cualquiera que sea su carácter particular”. En este sentido, la persona jurídica (sujeto de derechos y obligaciones) instrumento creado por el ser humano para realizar en el ámbito de lo jurídico sus propios fines para su existencia, encuentra garantizados sus derechos a través del ordenamiento jurídico.

III. CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE GARANTÍAS INDIVIDUALES

Se debe reconocer a los revolucionarios franceses de 1789 el mérito de haber redactado e impuesto frente al poder público la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, plenamente reconocida por todas las naciones y sus derechos se expresan fundamentalmente como derechos de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica, dándole a cada individuo la designación de persona.

En la Constitución de 1917, se reconocen e incluyen estos derechos para beneficio directo del pueblo mexicano, por ello los denomina garantías individuales, como sinónimo de los Derechos Fundamentales del Hombre, por estar considerados en la Ley Suprema de nuestro país.

⁴⁸ Planiol, Marcel, *Tratado Elemental de Derecho Civil*, Vol. III, traducido del francés al español por el Lic. José M. Cájica, en 1946, p. 26.

La Constitución de 1857 establecía en el primer párrafo del artículo 1°:

“El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Por su parte, **la Constitución de 1917 dispone en el primer párrafo del artículo 1°**, que

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece..”, al decir:

“ARTÍCULO 1°. En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, la cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por éste solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Como ya se mencionó, se ha considerado que la Constitución se divide en una parte dogmática y otra orgánica, situando a las garantías individuales en su parte dogmática, que en el caso de nuestra Constitución Federal se encuentran plasmadas en los primeros 29 artículos, sin embargo, no es así, pues en otros artículos se consignan otros derechos, como son las garantías sociales en materia laboral dispuestas en el artículo 123, o en materia fiscal encontramos las garantías de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, contenidas en la fracción IV del artículo 31, además, cabe destacar, que se incluye el capítulo económico en el marco de las garantías individuales, como son los artículos 25 y 26, que respectivamente, establecen la rectoría económica del Estado y el Sistema Nacional de Planeación.

El maestro Don Alfonso Noriega, identifica a las garantías individuales con los llamados “derechos del hombre”, sosteniendo que estas garantías “son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico,

político y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación individual y social.”⁴⁹

Por otra parte, las garantías individuales, que de acuerdo con el Dr. Burgoa, deberían llamarse “garantías del gobernado”, denotan esencialmente el principio de seguridad jurídica inherente a todo régimen democrático, o mejor dicho, al principio de juridicidad que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado en el sentido de someter sus actos al Derecho. Para este especialista, las garantías individuales “son una relación jurídica que existe entre el gobernado por un lado, y el Estado y sus autoridades, por el otro (sujetos activos y pasivos), en virtud de la cual surge para el primero el derecho de exigir de los segundos una obligación positiva o negativa consistente en respetar las prerrogativas fundamentales de que el hombre debe gozar para el desenvolvimiento de su personalidad (objeto), relación cuya fuente formal es la Constitución”.

Esto es, las personas tienen derechos y éstos requieren de un fundamento en que deben basarse tales derechos, es decir, la garantía que la propia Constitución concede para conservar intactos los derechos de los individuos. En consecuencia, las garantías individuales, se traducen, por un lado, en relaciones jurídicas entabladas entre el gobernado y cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato y por el otro, en acciones que realiza el Estado de manera indirecta o mediata.

Así, el autor Aurelio Campillo⁵⁰, sostiene que los derechos son los que corresponden a todo hombre en su calidad de ser humano y que la Constitución reconoce, los que pertenecen al pueblo y a los ciudadanos y que los sanciona o concede, los que ésta acuerda a los extranjeros, los que se reserva no enumerados, pero inherentes al principio de soberanía popular, los que pertenecen a los Poderes y los hombres que los desempeñan, y los que corresponden a los Estados como partes integrantes de la nación y al pueblo de los mismos, no delegados al Gobierno Federal, por tanto, sostiene que “las garantías son todas aquellas seguridades y promesas que ofrece la Constitución al pueblo mexicano y a todos los hombres, de que sus derechos generales y especiales han de ser sostenidos y defendidos por las autoridades y por el pueblo mismo; y se consignan ya porque son inherentes a toda

⁴⁹ Noriega C. Alfonso, *La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917*, México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1967, p. 111.

⁵⁰ Campillo, Aurelio, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano*, tomo I, México, 1928, p. 6

la sociedad de hombres libres e iguales, ya porque se ha querido reparar errores o abusos del pasado”.

De esta manera para el Profesor Enrique Sánchez Bringas⁵¹, las “garantías individuales” o “derechos del gobernado”, son en realidad, una serie de reglas que determinan el desarrollo de las atribuciones de los gobernados, o sea, constituyen condiciones competenciales que la autoridad debe satisfacer en su función de aplicar el derecho para que sus actos sean válidos.

Para el autor Rafael de Pina Vara⁵², el concepto de garantías individuales lo define más bien como garantías constituciones, al decir que “son el conjunto de instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución Política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consignados”.

Algunos autores como Vicente García González⁵³, definen a las garantías individuales como “los derechos consagrados en la Constitución, referidos a la libertad, igualdad, propiedad y seguridad de las personas, y tienen como finalidad poner límite a los abusos del poder estatal”.

Para los positivistas las garantías individuales son los dictados de la Constitución a los que la Ley Fundamental les da esa categoría. Por tanto, la Constitución es la norma fundamental que da validez a todo el cuerpo normativo que constituye un orden jurídico determinado. Es decir, unifica la pluralidad de codificaciones que componen el derecho positivo de un Estado. De ahí su calidad de Ley Suprema. En la República Mexicana, el artículo 133 constitucional es el que consagra esa supremacía:

“ARTÍCULO 133. 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

⁵¹ Sánchez Bringas, Enrique, *Garantías Individuales*, México, Ed. Porrúa, 1998, p. 630.

⁵² De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1997, p. 309.

⁵³ García González, Vicente, *El hombre y el Derecho*, México, Ediciones Universitarias, 1954, p. 149.

Todos los preceptos constitucionales tienen igual jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los demás, lo que significa que la Carta Magna no tiene y no puede tener contradicciones y que sus estatutos deben de observarse. La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁴, al respecto a señalado lo siguiente:

CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SÍ.

Las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene y no puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros. La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídico positivo, porque es precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un Estado. Además, siendo la “Ley Suprema de toda la Unión”, únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contiene en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla.

Cualquier reforma o adición a la Constitución, incluso la suspensión a las garantías individuales, debe sujetarse al mandato supremo, conforme a lo establecido en los artículos 29 y 135 de nuestra Carta Magna:

“ARTÍCULO 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

“ARTÍCULO 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

⁵⁴ Ejecutoria visible en el volumen 39, primera parte, página 22, bajo el rubro: Amparo en Revisión 8165/62, Salvador Piña Mendoza, de fecha 22 de marzo de 1972, por unanimidad de 16 votos.

IV. ELEMENTOS DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Las garantías individuales se conforman por diversos elementos que se encuentran relacionados entre sí: objeto, sujetos y fuente de las garantías. Todos estos elementos, conforman la esencia de las garantías individuales o del gobernado.

1.- OBJETO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

La relación jurídica de las garantías individuales que se entabla entre el gobernado como persona física o moral de derecho público o privado, por un lado, y por las autoridades estatales, por el otro, tienen por objeto la salvaguarda de los derechos elementales que tienen las personas ante los actos autoritarios del poder público, entre las que se encuentra la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad.

Atendiendo a los razonamientos del Luis Brazdresch⁵⁵, en la Constitución de 1857 el propósito de las garantías era el respeto a la dignidad humana, con criterio individualista, pues su artículo 1° declaraba que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, y en consecuencia dispone que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que la propia Constitución otorga, y en los artículos siguientes se refiere a los derechos humanos, lo cual coloca a esos derechos y la correlativa dignidad humana como razón de ser de la organización social, la que así queda como mero instrumento o medio del logro de la efectividad de aquellos, el ejercicio y la vigencia de los cuales se supone que conduce a la paz social y al progreso y bienestar de los individuos, todo lo cual se traduce a su vez, en bienestar y progreso para la sociedad.

Actualmente, la Constitución de 1917, con orientación socialista, en su artículo 1° se limita a prevenir que en los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías individuales que la propia Constitución otorga, sin mencionar los derechos del hombre ni su relación con las instituciones sociales, con lo cual se limita a establecer las garantías en beneficio de los individuos, sin mayor pronunciamiento.

⁵⁵ Bazdresh, Luis, *Garantías Constitucionales*, op. cit., p. 30.

Por tanto, en ambos textos constitucionales, las garantías están otorgadas o instituidas para proteger el ejercicio de los derechos humanos; y tienden a la formación y mantenimiento de un clima de libertad y seguridad, en el que asienta y desarrolla nuestro régimen de derecho.

2.- SUJETOS DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Las garantías individuales se traducen en una relación jurídica en la que participan dos sujetos: el sujeto activo o gobernado sea persona física o moral y el sujeto pasivo constituido por el Estado y sus órganos de gobierno, o gobernantes.

El sujeto activo, se relaciona con el concepto de “gobernado” que es la persona jurídica susceptible de ser afectada por actos de autoridad, emanados por los órganos o autoridades del Estado, en ejercicio de sus funciones estatales. Consecuentemente, por “gobernado” o “sujeto activo” de las garantías individuales debe entenderse como “aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva”.⁵⁶

Por tanto, los sujetos activos, como centros de imputación de las normas jurídicas, al amparo de la Constitución de 1917, son los siguientes: los individuos o personas físicas; las personas morales reguladas por el derecho privado, como las sociedades y asociaciones; las personas morales del derecho social, tales como los sindicatos obreros y las asociaciones patronales o las comunidades agrarias; las de derecho público: personas morales oficiales, empresas de participación estatal y organismos descentralizados. Todos estos sujetos son considerados centros de imputación de la normatividad jurídica en lo que corresponde a las relaciones de coordinación y de supra a subordinación que se registran en la vida del Estado Mexicano.⁵⁷

Cabe señalar que a los conceptos “gobernado” e “individuo”, se les ha dado una equivalencia, atendiendo lo dispuesto en el artículo primero de nuestra Carta Magna, que dispone en su parte relativa: “En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...”

⁵⁶ Burgoa, Orihuela, Las garantías individuales, op. cit, p. 174.

⁵⁷ Ibid, p. 169.

Con el término “individuo” identificamos a una persona física, a un ser humano, independientemente de sus atributos jurídicos o políticos. Al lado de las personas físicas existen las personas morales, creadas por ley, con capacidad de adquirir derecho y obligaciones, y por tanto, con la característica de ser sujetos activos en calidad de “gobernados” dentro de la relación jurídica de las garantías individuales. Las personas morales también se encuentran sometidas al imperio autoritario y aunque en forma distinta de las personas físicas pueden entablar la acción de amparo⁵⁸. Por tanto, la titularidad de las garantías individuales en el derecho privado, corresponde no solo a las personas físicas, sino también a las morales.

En efecto, las garantías individuales, también se extienden hacia las personas morales de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias) y las de derecho público (personas morales y oficiales), toda vez que pueden accionar el Juicio de Amparo⁵⁹, cuando los actos de autoridad de que se traten lesionen sus intereses patrimoniales. Esto es, tanto las personas físicas como las morales, en determinadas situaciones para estas últimas, también pueden definirse como “gobernados”, o sea, como sujetos cuya esfera jurídica es susceptible de constituir el objeto total o parcial de actos de autoridad imputables a órganos estatales.

Esto es, las garantías con el título de “individuales” que instituye nuestra Constitución, se refieren a todo sujeto jurídico que tenga o pueda tener el carácter de gobernado; por tal motivo, diversos autores como el Dr. Ignacio Burgoa y el profesor Enrique Sánchez Bringas, entre otros, sostienen que el nombre de “garantías individuales” debería sustituirse por el de “garantías del gobernado”.

El sujeto pasivo, lo integran el Estado como entidad jurídica y política, así como por las autoridades y órganos por él creados, y que tienen facultad para emitir actos de autoridad dirigidos a los gobernados en ejercicio de su poder público, con la características de ser unilaterales, es decir, para existir no requieren del consentimiento de la persona frente a la que se despliegan; son imperativas, ya que imponen su voluntad aun y a quien quiera

⁵⁸ Ley de Amparo: Artículo 8°. Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes.

⁵⁹ Ley de Amparo. Artículo 9°. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

contrariarla; y es coactiva, por ser mandatos obligatorios y de estricta obediencia, aunque para ello utilicen la fuerza pública.

Cabe señalar que como sujeto pasivo, también se pueden incluir los organismos descentralizados, respecto a su actividad frente a los gobernados sea de supra a subordinación, siempre y cuando la legislación respectiva prevea esta posibilidad.

El sujeto pasivo se encuentra directamente limitado en cuanto a su actividad frente al gobernado por las garantías individuales como manifestaciones de la restricción jurídica del poder de imperio en su esfera de competencia que el derecho le otorga.

3. FUENTE DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Como se ha sostenido, la fuente fundamental de las garantías individuales es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el documento jurídico que consagra u otorga dichas garantías y de la cual se desprenden diversos instrumentos legales, traducidos en leyes secundarias o Constituciones Políticas locales, aunque en algunos casos con textos idénticos al mandato constitucional y en otros en forma diferente, pero nunca contrarios al mandato supremo, pues estaríamos ante una ley inconstitucional.

Sin embargo, el hecho de que las garantías individuales estén contenidas en cuerpos normativos diferentes al mandato constitucional, no impide que se amplíen incluso que se otorguen nuevas garantías, toda vez que la Constitución Federal contiene las mínimas garantías de los gobernados, pero lo que no se puede hacer, por ningún motivo es “restringir dichas garantías”.

4. RELACIONES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES CON LA SOCIEDAD

Conforme a nuestro máximo ordenamiento jurídico, y atendiendo a las precisiones del Dr. Burgoa⁶⁰, la autolimitación estatal se expresa directamente en las garantías individuales, que se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre un sujeto activo y el sujeto pasivo de la relación jurídica de las garantías individuales, es decir, entre el

⁶⁰ Burgoa Orihuela, *Garantías Individuales*, op, cit., p. 166.

gobernado como persona física o moral, y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad jurídica propia, cuya actividad se expresa en el ejercicio del poder público y en representación de la entidad estatal. Es decir, los sujetos inmediatos y directos, son por un lado, el gobernado; y por otro, las autoridades del Estado, respecto de los derechos del gobernado que se traducen en libertad, igualdad, seguridad jurídica y propiedad.

Así, este autor señala que en la vida de cualquier estado o sociedad existen tres fundamentales tipos de relaciones normativas, a saber: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación⁶¹.

Relaciones de coordinación: Son los vínculos que se establecen merced a una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales⁶² dentro de su condición de gobernados; es decir, estas relaciones se entablan entre sujetos que, en el momento de establecerlas mediante actos o hechos jurídicos⁶³ de diversa naturaleza, no operan como entidades de imperio. Es decir, estas relaciones se presentan entre sujetos en igualdad de circunstancias, sin que alguno de ellos actúe como autoridad, aunque tenga tal calidad.

Relaciones de Supraordinación: Se establecen entre los diferentes órganos de poder o gobierno de un estado o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos, en ejercicio de sus atribuciones, sin que ninguno de ellos se encuentre en un plano de superioridad o con la calidad de autoridad frente al otro; dando lugar a actos jurídicos de Derecho público y configurando por ende, el derecho constitucional como el administrativo.

Relaciones de supra a subordinación: Surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado, por el otro. En dichas relaciones la persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de

⁶¹Ibid, pp. 166-167

⁶² Se adjudica al pensamiento de Ignacio L. Vallarta, el que las personas morales puedan invocar en su beneficio las garantías individuales frente a actos de autoridad que lesionen su esfera jurídica, pues al no ser seres humanos se consideran ficciones legales.

⁶³ Los hechos jurídicos son aquellos de cuya realización depende el nacimiento de las consecuencias de derecho señaladas por la parte dispositiva de una norma abstracta, es decir, es la realización de la hipótesis que la norma abstracta formula. Mientras que los actos jurídicos constituyen una especie o categoría dentro del conjunto de los hechos jurídicos, por tanto, acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad bilateral o unilateral, encaminada a producir consecuencias de derechos, que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones, conforme a la autorización que en tal sentido le conceda una norma jurídica.

gobierno, o sea, actos autoritarios propiamente dichos que tienen como atributos esenciales la *unilateralidad, imperatividad y coercitividad*.⁶⁴

5.- CARACTERÍSTICAS DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Las garantías individuales tienen como características ser **unilaterales, irrenunciables, permanentes, generales, supremas, inmutables y limitadas**.

Son **unilaterales** por cuanto compete su efectividad exclusivamente al poder público, a través de sus distintos órganos y dependencias que desarrollan las funciones estatales conforme a reglas de competencia previamente establecidas. La obligación recae en el sujeto pasivo de la garantía, para hacer respetar los derechos del hombre por la autoridad.

Las garantías son **irrenunciables**, pues cada persona tiene el derecho de disfrutarlas, y aun en ciertos casos, como acontece en el artículo 5° Constitucional prohíbe expresamente el pacto en que se exprese tal renuncia.

“ARTÍCULO 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrá carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social será obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que lleve a efecto ningún contrato, pacto, o convenio, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

⁶⁴ La concurrencia de estos tres elementos conforman el acto autoritario o el acto de gobierno, ya que es *unilateral* porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza; *imperativo*, ya que se impone contra y sobre la voluntad en contrario del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerlo, y sin perjuicio, de que pueda impugnarlo jurídicamente; y es *coercitivo*, ya que si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretenda ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso con el uso de la fuerza pública.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.”

La **permanencia** de las garantías es una característica del derecho protegido, pues mientras ese derecho existe, cuenta con la garantía como un derecho latente o en potencia listo para accionar en caso de afectación de dicho derecho, es decir, que la garantía se actualiza o manifiesta cuando ocurre un acto de autoridad que prescinde de las limitaciones impuestas por la Constitución al ejercicio de las funciones públicas en sus relaciones con los particulares.

Son **generales**, porque son aplicadas sin distinción alguna y protegen a toda persona en su calidad de “gobernado”; pues, en nuestro derecho su titularidad se extiende no solo a las personas individuales, ni comprende exclusivamente a los mexicanos en territorio nacional, y aún más, se extienden a las personas que están fuera del territorio de la República cuando resienten alguna lesión en su interés jurídico por la actuación de alguna autoridad mexicana o extranjera; además, las garantías individuales protegen también a las personas morales reguladas por el derecho civil y el derecho público (Federación, Estados, y a los Municipios, en cuanto atañe a sus intereses patrimoniales), así como a las personas morales administrativas ya sean organismos centralizados, descentralizados, desconcentrados, organismos autónomos y empresas de participación estatal; a las de derecho social (Sindicato y Asociaciones Patronales con personalidad jurídica como las Cámaras de Comercio, las industriales, etc).

Son **supremas**, por que están contenidas en la máxima ley del Estado que es la Constitución, atento a lo ordenado en su artículo 133.

Las garantías individuales también son **inmutables**, pues tal y como están instituidas en nuestra Carta Magna, así deben observarse, no pueden ser variadas, ni alteradas, en más ni en menos por una ley secundaria, ni federal, ni estatal, toda vez que están sujetas a las disposiciones del artículo 135 constitucional para alterar su contenido y alcance. Particularmente, el artículo 15 prohíbe los convenios o tratados que alteren las garantías y los derechos humanos establecidos en la Constitución.

ARTÍCULO 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

En este orden de ideas, tampoco las personas (sean físicas o morales) pueden pactar las garantías individuales, pues de hacerlo, jurídicamente no serían aceptables, carecerían de valor ante la ley, y ante los tribunales, pues si bien, las personas son los sujetos protegidos o beneficiados de las garantías, éstas no provienen de la decisión de las propias personas, sino de la declaración de la soberanía que conforme al mandato constitucional las instituyó, por tanto, son **efectivas, precisas y terminantes**. Además, las garantías individuales corresponden al derecho público, que no se encuentran sujetas a decisiones de particulares.

Las garantías individuales están **limitadas** por las modalidades y la restricciones que los preceptos constitucionales le imponen, por razones de orden público y de interés social.

IV.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la Ley Suprema de nuestro país y la fuente principal de las garantías individuales, por tal motivo, admite todos los principios constitucionales, como son:

1.- Principio de supremacía constitucional (artículos 15, 41 y 133 Constitucional).- Por virtud de este principio, la Constitución Federal tiene prevalencia sobre cualquier ley, tratado internacional, reglamento administrativo o acto de autoridad (en general), que se le contraponga;

2.- Principio de fundamentalidad constitucional (artículos 16 y 133 Constitucional).- Este principio es consecuencia del anterior e implica, que cualquier acto de autoridad para que pueda tener validez, debe estar fundado en la Ley Suprema; y,

3.- Principio de rigidez constitucional (artículo 135 constitucional). Para que un precepto constitucional que consagre una garantía individual, pueda ser modificado o reformado, debe realizarse exclusivamente por un poder extraordinario conformado por las disposiciones y de acuerdo al procedimiento que establece el artículo 135 constitucional.

V.- CLASIFICACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

En consideración al contenido de los derechos subjetivos que tienen los gobernados en la Ley Suprema, y demás Constituciones estatales y leyes que emanan de la misma, las garantías individuales se clasifican en garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica.⁶⁵

En efecto, esta clasificación proviene de distintos antecedentes, entre los que se encuentra la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que data del 26 de agosto de 1789, que en su artículo 2º, establece que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son “la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.

En México, la Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, conforme a su capítulo V, clasifica a las garantías individuales en: igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

En el Proyecto de la Mayoría de 1842, en su artículo 7º también se utiliza esta clasificación, al igual que en el Proyecto de la Minoría de ese mismo año, conforme a la Sección Segunda intitulada “De los Derechos Individuales”. Después, respecto al Proyecto posterior que los grupos mayoritario y minoritario elaboraron en noviembre de 1842, se reitera esta clasificación en el título III, con el rubro “Garantías Individuales”.

Por último, en el Acta de Reforma de 1847, en su artículo 4º, se establece:

“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”.

De 1847 a 1857, México no tuvo ningún documento jurídico-constitucional que instituyese de modo expreso, sistemático y exhaustivo, a las garantías del gobernado frente al poder público. Sin embargo, aunque ni la Constitución de 1857 ni la de 1917, no consignan expresamente cuatro tipos de garantías individuales, debe decirse que estos documentos atienden en su contenido a esta clasificación.

⁶⁵ Esta clasificación fue expuesta por Juan Jacobo Rousseau, en su obra intitulada “El Contrato Social”.

Así el Doctor Burgoa⁶⁶ menciona que si recorremos el articulado constitucional que consagra las garantías individuales y que está compuesto por los primeros veintinueve artículos de la Ley Fundamental, se llegará a la conclusión de que el gobernado tiene varias esferas jurídicas oponibles y reclamables contra las autoridades del Estado. Estas órbitas o esferas jurídicas conciernen al respecto de situación de *igualdad* con sus semejantes, al de su *libertad* en todas sus manifestaciones, y al de su *propiedad* y a la observancia de determinadas formalidades, requisitos, medios, condiciones, etc., por parte del poder público para que la actuación de éste sea constitucionalmente válida en la causación de determinada afectación al gobernado, circunstancias que implican una *seguridad jurídica* para éste.

Para el autor Luis Bazdresch⁶⁷, las garantías constitucionales protegen directamente a los derechos humanos y por ende sus titulares son precisa y exclusivamente hombres, ya aislados como personas físicas, ya reunidos como personales morales, de derecho privado o de derecho público, entre las cuales figuran particularmente los núcleos de población a que se refiere la fracción VII del artículo 27 de la Constitución.

Este autor considera que por sus efectos y finalidades, dichas garantías pueden ser clasificadas en tres grupos:

- primero, las que interesan esencial y primordialmente a las personas;
- segundo, las que trascienden al beneficio social, y
- tercero, las que atañen a la productividad de bienes;

La anterior clasificación de las garantías constitucionales la realiza, en la inteligencia de que son muy numerosas las que participan de las características de dos o de los tres de esos grupos; además, diversas garantías se agrupan bajo la designación de seguridad jurídica, que incluye las que integran la legalidad, y los derechos especiales de los procesados⁶⁸.

Primera, las personales comprenden las que protegen:

- la vida (artículos 14, párrafo segundo, y 22, párrafo tercero);

⁶⁶ Burgoa, *Las Garantías Individuales*, op. cit., p. 194.

⁶⁷ Bazdresch, Luis, *Garantías Constitucionales*, op. cit., pp. 35

⁶⁸ *Ibid*, pp. 36-37

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

- la libertad corporal (artículos 2º, 5, párrafo quinto; 14, párrafos segundo y tercero; 15, 16, párrafo primero; 17, 20 fracción X);
- la igualdad (artículos 1, 2, 4, 12 y 13);
- la enseñanza o educación (artículo 3);
- el trabajo (artículo 5);
- la libertad de expresión de las ideas (artículo 6)
- la libertad de imprenta (artículo 7);
- el derecho de petición (artículos 8, 35 fracción V);
- el derecho de asociación (artículo 9, párrafo primero);
- la posesión y portación de armas (artículo 10);
- la libertad de tránsito (artículo 11);
- la inviolabilidad del domicilio (artículo 16);
- los derechos de libertad bajo caución, defensa, audiencia y en general los derechos de los procesados (artículo 20);
- la prohibición de imponer penas infamantes (artículo 22);
- la libertad de religión o de conciencia (artículo 24);
- la inviolabilidad de la correspondencia (artículo 16);
- la propiedad (artículos 14, 16 y 17);
- la posesión (artículos 14 y 16);
- el comercio y la industria (artículos 5 y 28).

Segunda, garantías de beneficio social, referentes a:

- la igualdad social y ante la ley (artículos 2, 4, 12 y 13);
- la enseñanza (artículo 3);
- la libertad de imprenta (artículo 7);
- la libertad de reunión para presentar a la autoridad una petición o una protesta (artículo 9, párrafo segundo);
- las relaciones entre los trabajadores y los patrones, y particularmente los derechos de los empleados y funcionarios de los gobiernos de la Federación y del Distrito Federal (definidos en los artículos 123, apartados A y B y protegidos por el artículo 14);
- el comercio y la industria (artículo 28);
- la persecución de los delitos por el Ministerio Público y no por la persona ofendida (artículo 21);
- el régimen penitenciario (artículo 18, segundo párrafo); y

- el derecho de los pueblos a ser restituidos o dotados de las tierras y aguas que necesiten (artículo 27).

Tercero, en las garantías económicas, figuran:

- la libertad de trabajo, de profesión, de comercio y de industria (artículo 5)
- la retribución del trabajo (artículo 5)
- la propiedad (artículo 27)
- la prohibición de monopolios, de exención de impuestos a pretexto de protección a la industria y la libertad de competencia (artículo 28).

Las garantías de seguridad jurídica, protegen esencialmente la dignidad humana en las relaciones del hombre con la autoridad, incluye un conjunto bastante extenso de prevenciones constitucionales que brindan confianza a los gobernados en sus relaciones con las autoridades, éstas procederán de acuerdo con las reglas legales en vigor que norman sus facultades, y no arbitraria y caprichosamente; este grupo comprende:

- el debido proceso o juicio formal, con sentencia de derecho, indispensable para la privación de la libertad, de las propiedades, de las posesiones o de los derechos (artículo 14);
- los requisitos que deben satisfacer las órdenes de la autoridad que signifiquen molestias a los particulares, en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, especialmente las órdenes de aprehensión y de cateo (artículo 16);
- la prisión preventiva exclusivamente por delito sancionado con pena corporal (artículo 18);
- los requisitos formales y sustanciales del auto de prisión preventiva (artículo 19);
- diversos y detallados requisitos formales y sustanciales del enjuiciamiento penal (artículo 20);
- la imposición de las penas exclusivamente por la autoridad judicial (artículo 21);
- la restricción de los juicios criminales a tres instancias cuando más, y la prohibición de duplicar dichos juicios (artículo 23)
- los derechos de los núcleos de población a ser dotados de tierras y aguas, sin que en ningún caso deje de concedérselas la que necesiten, pero con absoluto respeto a la pequeña propiedad en explotación (artículo 27, apartados tercero, parte final, y noveno, fracción X);
- relaciones entre obreros y patronos (artículo 123, parte A)

- estabilidad de los funcionarios y empleados de la federación (artículo 123, parte B).

En el amplio campo de la seguridad jurídica se agrupan particularmente:

- la garantía de legalidad, la irretroactividad de las leyes, (artículo 14, párrafo primero)
- la aplicación de las leyes ordinarias preexistentes (artículos 13 y 14), la sumisión a los tribunales ordinarios (artículos 13 y 14, párrafo segundo y 17);
- la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento; audiencia y defensa (artículo 14, párrafo segundo);
- la exacta aplicación de la ley en materia penal (artículo 14, párrafo tercero);
- en los juicios del orden civil la sentencia deberá ser, conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta en los principios generales del derecho (artículo 14, párrafo cuarto);
- la expresión del motivo y del fundamento en las órdenes de autoridad que molesten a los particulares (artículo 16, párrafo primero);
- las garantías especiales de los procesados (artículos 18, 19, 20, 21 y 23).

Para el Dr. Burgoa⁶⁹, la obligación estatal que surge de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual, puede clasificarse de la siguiente manera:

- Desde el punto de vista formal en un *no hacer o abstención*, o en un *hacer positivo* a favor del gobernado por parte de las autoridades del Estado.
- A partir del contenido mismo de los derechos públicos subjetivos que derivan de la relación jurídica que implica la garantía individual, se forman en beneficio del sujeto activo o gobernado.
- Desde el punto de vista de la naturaleza formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que denota la garantía individual, puede ser *negativa* (en tanto que impone al Estado y a sus autoridades un no hacer, una abstención, una conducta pasiva de no violar, de no vulnerar, de no prohibir, etc), o *positiva*, en tanto que las autoridades estatales y el Estado, por la mediación representativa de éstas, están obligados a realizar un beneficio del titular del derecho subjetivo público o gobernado una serie de prestaciones, hechos, actos, etc.

Teniendo en cuenta las obligaciones estatales, se pueden clasificar en garantías materiales y garantías formales:

⁶⁹ Burgoa, Las Garantías Individuales, op. cit., pp. 192-194

- Dentro de las garantías materiales se encuentran las de libertades específicas del gobernado, la igualdad y la propiedad. En estas garantías los sujetos pasivos (las autoridades estatales) asumen obligaciones de no hacer o de abstención (no vulnerar, no prohibir, no afectar, no impedir, etc)
- Se incluyen en las garantías formales las de seguridad jurídica, tales como las de legalidad, las de audiencia entre otras. En este tipo de garantías, las obligaciones correlativas a los derechos públicos adjetivos correspondientes son de hacer, o sea, positivos, consistentes en realizar actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera jurídica del gobernado.

Tomando en cuenta las garantías con contenido de derecho público subjetivo, se pueden clasificar en garantías de: **igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica.**

Garantías de Igualdad:

- Artículos 1°, 2°, 4°, 12 y 13

Garantías de Libertad:

- Artículos 3° y 5°
- Libertad de expresión (artículo 6°);
- Libertad de Imprenta (artículo 7°);
- Derecho de Petición (artículo 8°)
- Libertad de Reunión y de Asociación (artículo 9°)
- Libertad de Portación de Armas (artículo 10)
- Libertad de Tránsito (artículo 11)
- Libertad religiosa (artículo 24)
- Libertad de circulación de correspondencia (artículo 25)
- Libre Concurrencia (artículo 25, 28)

Garantías de Propiedad:

- Libertad de Propiedad (artículo 27)

Garantías de Seguridad Jurídica:

- Irretroactividad, Audiencia, Exacta aplicación de la Ley y de Legalidad (artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 26);

1.- GARANTÍAS DE IGUALDAD

Jurídicamente, la igualdad se traduce en que las personas, en número indeterminado, que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones. Es decir, la igualdad se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran.

“La igualdad, como contenido de la garantía individual, es una situación en que está colocado todo hombre desde que nace.... La igualdad se traduce en un elemento eminentemente negativo: la ausencia de distinciones y diferencias entre los hombres, en cuanto tales, provenientes de factor alguno....pero solo debe tener lugar, como relación comparativa, entre dos o más sujetos pertenecientes a una misma y determinada situación jurídica, la cual se consigna por el orden del derecho, mediante diversos cuerpos legales, atendiendo a factores y circunstancias de diferente índole: económicos, sociales, jurídicos, etc.”.⁷⁰

La igualdad como garantía individual, se traduce en una relación jurídica entre el gobernado por una parte y el Estado y sus autoridades por la otra, constituyendo el primordial contenido de los derechos subjetivos públicos que de dicho vínculo se deriven, las prerrogativas fundamentales del hombre, o sea, aquellos elementos indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad y el logro de su felicidad.⁷¹

Conforme a la Constitución Federal, son garantías de igualdad las siguientes:

- 1.- Titularidad de las garantías para todos los gobernados (artículo 1°);
- 2.- Igualdad y dignidad humana (proscripción de la esclavitud), (artículos 1° y 15);
- 3.- Derecho a la educación (artículo 3°);
- 4.- Derechos a la libertad de cátedra, de examen y libre discusión de las ideas (artículo 3°, fracción VII);
- 5.- Igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4°);
- 6.- Derecho de procreación (artículo 4°);

⁷⁰ Ibid, pp. 254 y 255.

⁷¹ Ibid, pp. 251, 254 y 255.

- 7.- Derecho a la protección de la salud (artículo 4°);
- 8.- Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar del ser humano (artículo 4°);
- 9.- Derecho a tener una vivienda digna y decorosa (artículo 4°);
- 10.- Derecho de los niños a su protección jurídica (artículo 4°);
- 11.- Igualdad social (proscripción de títulos nobiliarios) (artículo 12);
- 12.- Igualdad del gobernado ante la ley (artículo 13);
- 13.- Igualdad del gobernado ante los órganos judiciales (artículos 13 y 17);
- 14.- Igualdad en materia de percepción de emolumentos por trabajos públicos (artículo 13 C.);
- 15.- Proscripción de fueros (artículo 13);
- 16.- Vigencia del fuero de guerra (artículo 13);
- 17.- Igualdad de cultos ante la ley (artículos 24 en relación con el 130);
- 18.- Igualdad Tributaria (artículos 28 en relación con el 31 fracción IV); e,
- 19.- Igualdad de los gobernados frente al decreto de suspensión de garantías (artículo 29)

2. GARANTÍAS DE LIBERTAD

Toda persona humana tiene una finalidad que es inherente a su ser, y que se traduce en su felicidad y bienestar; de esta manera el individuo crea o escoge los medios que estima idóneos para conseguir sus objetivos; esto es, en la libre elección de fines vitales y de medios para su realización.

Libertad, del latín *libertas-atís*, indica la condición del hombre no sujeto a esclavitud; en su sentido más amplio, como la ausencia de trabas para el movimiento de un ser; en una significación menos amplia, se usa el término libertad, para indicar la condición del hombre o pueblo que no está sujeto a una potestad exterior. La libertad humana, en sentido estricto, consiste en la posibilidad de preferir el bien mejor. En sentido jurídico, la libertad es la posibilidad de actuar conforme a la ley; en el ámbito de la libertad jurídica comprende: “obrar para cumplir las obligaciones, no hacer lo prohibido, y hacer o no hacer lo que no está ni prohibido ni mandado”.⁷²

⁷² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, 2000, tomo I-O, p. 1987.

La libertad social u objetiva del hombre es la potestad que tiene para realizar los fines que él mismo se forja por conducto de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual sólo debe tener las restricciones que establezca la ley en aras de un interés social o estatal o de un interés legítimo privado ajeno.

La libertad como garantía individual, es una condición sine qua non, imprescindible para el logro de la teleología de cada individuo persigue. En estas circunstancias la libertad se revela como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona.⁷³

Las garantías de libertad tutelan la voluntad electiva de las personas para su conveniencia, y se encuentran comprendidas en la Constitución Federal, en sus artículos: 3°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11 y 24.

- 1.- Libertad de impartir educación en cualquier nivel (artículo 3°)
- 2.- Libertad de trabajo digno y socialmente útil (artículo 5° en relación con el 123)
- 3.- Libertad ocupacional (artículo 5°);
- 4.- Libertad de expresión de las ideas (artículo 6°);
- 5.- Libertad de prensa (artículo 7°)
- 6.- La libertad de imprenta (artículo 7° constitucional)
- 7.- Derecho de petición (artículo 8° en relación con el 35 fracción V);
- 8.- Libertad de asociación (artículo 9°)
- 9.- Libertad de reunión (artículo 9°)
- 10.- Libertad de posesión y portación de armas (artículo 10°)
- 11.- Libertad de tránsito en el país, (artículo 11°)
- 12.- Libertad de profesar creencia religiosa (artículo 24)
- 13.- Libertad de cultos (artículo 24 en relación al 130)
- 14.- Libertad de participación en la en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (artículo 26)

⁷³ Ibid, pp. 303 y 307

3.- GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA

El conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde el punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica.

El Dr. Burgoa, señala que “la seguridad jurídica *in genere*, contiene varias garantías individuales consagradas por la ley fundamental; se manifiestan como la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esto es, se traduce, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, etc., cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado que esté destinado a realizar.”⁷⁴

Los preceptos constitucionales de mayor importancia que contienen las garantías de seguridad jurídica son los artículos 14 y 16 constitucionales, que aplican en todas las materias.

Entre otras garantías encontramos las contenidas en el artículo 17 constitucional, que se traducen en un derecho público subjetivo individual propiamente dicho, en un impedimento o prohibición impuestos a los gobernados y en una obligación establecida para las autoridades judiciales, al ordenar que “nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”, “ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”, y “los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley”.

Consecuentemente la garantía de seguridad jurídica se encuentra también en los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23, relacionada con las garantías que otorga la Constitución a los indiciados y procesados en materia procesal penal.

⁷⁴ Ibid, pp. 503-505.

Conforme al texto constitucional, las garantías de seguridad jurídica, son las siguientes:

- 1.- Irretroactividad de la Ley (artículo 14);
- 2.- Garantía de audiencia (artículo 14, párrafo 2°)
- 3.- Exacta aplicación de la ley penal (artículo 14, párrafo 3°)
- 4.- Garantía de legalidad en materia procesal civil (*lato sensu*) (artículo 14, párrafo 4°);
- 5.- Garantía de legalidad en general (artículo 16)
- 6.- Protección a la libertad deambulatoria frente a autoridades judiciales y administrativas (artículo 16);
- 7.- Protección del domicilio del gobernado frente a autoridades en materia penal (artículo 16);
- 8.- Protección a la intimidad en comunicaciones privadas (artículo 16);
- 9.- Protección del domicilio del gobernado en materias administrativa y fiscal (artículo 16)
- 10.- Protección de la correspondencia (artículo 16);
- 11.- Protección del domicilio del gobernado ante autoridades militares (artículo 16);
- 12.- Derecho a la administración de justicia (artículo 17);
- 13.- Derecho de acción en materia civil (*lato sensu*) (artículo 17);
- 14.- Resolución de los juicios en los términos legales, (artículo 17);
- 15.- Derecho a la administración de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, (artículo 17);
- 16.- Protección a la libertad personal frente a procesos penales, (artículo 18);
- 17.- Readaptación social del delincuente, (artículo 18);
- 18.- Traslado al país, de reos nacionales que se encuentren purgando penas en el extranjero, (artículo 18);
- 19.- Traslado de reos extranjeros a su país de origen, cuando se encuentren purgando penas bajo las normas del sistema penitenciario mexicano, (artículo 18);
- 20.- Seguridad en cuanto a la situación jurídica en el proceso penal, (artículo 19);
- 21.- Substanciación del proceso penal por el delito inscrito en el auto de formal prisión, (artículo 19);
- 22.- Protección de la integridad física (proscripción de la tortura), (artículos 19 y 22)
- 23.- Libertad provisional bajo caución (artículo 20)
- 24.- No ser obligado a declarar (artículo 20);
- 25.- Prohibición de la incomunicación, intimidación o tortura para rendir declaración (artículo 20);

- 26.- Declaración ministerial o preparatoria en presencia del defensor y ante el Ministerio Público o el Juez, respectivamente, (artículo 20);
- 27.- Información de la causa de su detención dentro de las 48 horas siguientes a la de su detención, (artículo 20);
- 28.- Garantía del desahogo de careos, (artículo 20);
- 29.- Garantía del ofrecimiento de pruebas en el proceso penal, (artículo 20);
- 30.- Garantía de ser juzgado en audiencia pública, (artículo 20);
- 31.- Garantía de recepción de elementos para su defensa, (artículo 20);
- 32.- Garantía de la brevedad en la solución de los procesos penales, (artículo 20);
- 33.- Garantía de información de los derechos del procesado, (artículo 20);
- 34.- Garantía de defensa en materia procesal penal, (artículo 20);
- 35.- Derecho a que el defensor asista al procesado en todas las diligencias dentro del proceso penal, (artículo 20);
- 36.- Límite de la prisión preventiva, (artículo 20);
- 37.- Garantías del indiciado dentro de la averiguación previa, (artículo 20);
- 38.- Garantías de la víctima, (artículo 20);
- 39.- Competencia de la autoridad judicial en materia de imposición de penas, (artículo 21);
- 40.- Investigación y persecución de los delitos por el Ministerio Público, (artículo 21 en relación al 102, apartado A);
- 41.- Límite a la imposición de sanciones por infracción a reglamentos administrativos e imposición de ellas por autoridad administrativa, (artículo 21);
- 42.- Protección a la vida, (artículo 20);
- 43.- Límite de instancias en materia procesal penal, (artículo 23);
- 44.- Garantía de no ser juzgado dos veces por el mismo delito, (artículo 23);
- 45.- Garantía de no absolver de la instancia en materia penal, (artículo 23);
- 46.- Garantías en relación a la emisión del decreto de suspensión de garantías, (artículo 23);

Adicionalmente, a estas garantías de seguridad jurídica, en la redacción del mandato constitucional encontramos otras garantías de este género: no imposición de una sanción por responsabilidad oficial, dos veces por la misma conducta (artículo 109) y de extradición (artículo 119).

4.- GARANTÍAS DE PROPIEDAD

La propiedad en general se revela como un modo de afectación jurídica de una cosa a un sujeto, bien sea físico o moral, público o privado.

Por ende, la propiedad en general, bien sea privada o pública, se traduce en una forma o manera de atribución o afectación de una cosa a una persona física o moral, pública o privada, por virtud de la cual tiene la facultad jurídica de disponer de ella ejerciendo actos de dominio.

La propiedad privada presenta primordialmente dos aspectos, a saber: como derecho civil subjetivo y como derecho público subjetivo (garantía individual).

Como derecho civil subjetivo, la propiedad se revela como un derecho que se ubica en las relaciones jurídicas privadas, esto es, en las que se entablan entre los individuos como tales, como gobernados. En este caso, la propiedad privada genera para su titular tres derechos fundamentales: el uso, disfrute y disposición de la cosa.

Como derecho público subjetivo (garantía individual), la propiedad privada se erige en el contenido de una potestad jurídica, fruto de una relación existente entre el gobernado por un lado, y el Estado y las autoridades por el otro, consiste en exigir de la entidad política y de sus órganos autoritarios su respeto y observancia. El Estado y sus autoridades ante este derecho subjetivo público, cuyo contenido es la propiedad privada, tiene a su cargo la obligación correlativa que estriba en una abstención, es decir, en asumir una actitud de respeto, de no vulneración, de no ejecutar acto lesivo alguno.

Respecto a la propiedad originaria, concepto empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, equivale a la idea de dominio eminente, o sea, a su poder de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona moral política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio.

Otro fenómeno en que se manifiesta el carácter de función social que ostenta la propiedad privada, está constituido por la expropiación por causas de utilidad pública; esta idea, implica

la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma debe aplicarse, previa indemnización.

La propiedad en general, o más bien, los bienes objeto de la misma, pueden imputarse a los particulares, a entidades sociales o al Estado como persona política y jurídica con substantividad propia en que la nación se encuentra organizada. En el primer y segundo casos existe, respectivamente, la propiedad privada y la social, y en el tercero, la propiedad originaria, estatal o nacional.⁷⁵

VI. SUSPENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

La suspensión de garantías individuales en nuestro país, se encuentra prevista en el artículo 29 del Código supremo, que prevé:

“**ARTÍCULO 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

En un ambiente de normalidad, las autoridades deben acatar el *principio de juricidad en genere*, que impone al Estado, a través de sus distintas autoridades, la obligación de actuar conforme al orden jurídico que lo permita o faculte para ello; en primer término debe ajustarse al mandato Constitucional; además, debe atender el principio de *legalidad stricto sensu*, que regula los actos en concreto, conforme a la leyes que emanen de la Constitución Federal de acuerdo a una jerarquía normativa, aplicables a la situación de que se trate, todo ello incluye el pleno respeto a las garantías que otorga la Constitución a los gobernados.

Sin embargo, en situaciones anormales, que impliquen invasión, peligro o perturbación a la sociedad mexicana, previo cumplimiento de los requisitos formales y procedimentales que la Carta Magna impone a los gobernantes, podrá suspender en todo el país o en lugar

⁷⁵ Ibid, pp. 455-501.

determinado, las garantías individuales de los gobernados, para hacer frente a la situación de riesgo de que se trate, dicha cesación será temporal y transitoria, hasta el total restablecimiento de las cosas a su estado normal.

Cabe señalar que la suspensión de garantías individuales, obedece a situaciones graves de emergencia que atenten contra la sociedad y la paz pública, y solamente en el caso, que dichas garantías impidan o constituyan un obstáculo, para enfrentar o prevenir, rápida y fácilmente la situación de emergencia, de otra manera no se justificaría la suspensión de las garantías de los gobernados.

VII. EL JUICIO DE AMPARO

En nuestro derecho se ha creado una institución que cuida de las garantías que la Constitución otorga a las personas: el Juicio de Amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. “El amparo mexicano es la última instancia impugnada de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva”.⁷⁶

“**ARTÍCULO 103.-** Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y,

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

“**ARTÍCULO 107.-** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II.- La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo disponga la Ley Reglamentaria de los Artículo 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que

⁷⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo A-CH, UNAM-Porrúa, 2000, p. 309

puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad ni la caducidad de la instancia, pero una y otra sí podrá decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta:

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:

- a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales son proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.
- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y,
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV. En materia administrativo el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca, exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

- a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares;
- b) En materia administrativa, cuando se reclamen por el particular sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;
- c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

- d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten;

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se

limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

- a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; y,
- b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición de fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, amén que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que de el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionaré, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes:

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trato de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamarán ante el superior del Tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residiere en el mismo lugar en que resida la autoridad responsable, la ley determinará el Juez o

Tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidirán cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida.

XV. El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir a sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su encargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria; y

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.”

1. DEFINICIONES DEL JUICIO DE AMPARO

Existen una diversidad de definiciones en torno al Juicio de Amparo, algunas posiciones lo han colocado como una institución procesal, proceso constitucional, proceso de anulación, procedimiento, acción, recurso, o “juicio”, entre otras, sin embargo, todas estas denominaciones, se refieren en su contenido a la protección constitucional de las garantías individuales contra su violación por parte de las autoridades en ejercicio del poder público en perjuicio de los propios gobernados y que tiene como efectos la invalidez de los actos reclamados y la restitución del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.

Para el ilustre Don Ignacio L. Vallarta⁷⁷, basado en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, el Juicio de Amparo es “el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de ley o mandato de una autoridad que ha invalidado la esfera federal o local, respectivamente”.⁷⁸

El autor Héctor Fix Zamudio, al referirse al juicio de amparo, sostiene que “el amparo es un proceso, puesto que constituye un procedimiento armónico, autónomo y ordenado a la composición de los conflictos entre las autoridades y las personas individuales y colectivas, por violación, desconocimiento o incertidumbre de las normas fundamentales, y que se caracteriza por conformar un remedio procesal de invalidación. Calificar al amparo como un juicio es insuficiente para comprender todos los atributos de la institución, pues en rigor científico, la expresión juicio se contrae al razonamiento del juez de fallo.”⁷⁹

Eduardo Pallares, argumenta que el juicio de amparo “es un proceso constitucional, no solo porque está ordenado y en parte reglamentado por la Constitución General de la República, sino principalmente porque tiene como fin específico, controlar el orden constitucional,

⁷⁷ El Lic. Vallarta fue Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la época en que empezó a consolidarse el juicio de amparo.

⁷⁸ Vallarta, Ignacio L., *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus. México, 1881.*

⁷⁹ Fix Zamudio, Héctor, *El Juicio de Amparo*, México, Ed. Porrúa, 1964, p. 13.

nulificar los actos contrarios a él, y hacer respetar las garantías que otorgue nuestra ley fundamental”.⁸⁰

Por su parte, Juventino V. Castro, nos dice que “el amparo es un proceso concentrado de anulación –de naturaleza constitucional- promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir los casos al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada –si el acto es de carácter positivo-, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, -si es de carácter negativo-.”⁸¹

El Doctor Burgoa proporciona la siguiente definición, “el amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (*lato sensu*) que, en detrimento de sus derechos viole la Constitución.”⁸²

Alfonso Noriega⁸³, señala: “El Amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia, leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.”⁸⁴

⁸⁰ Pallares, Eduardo, *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, México, Ed. Porrúa, 1967, p. 207

⁸¹ Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 349.

⁸² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 28

⁸³ Noriega, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 56.

⁸⁴ En palabras del Dr. Burgoa en su libro intitulado *El Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa 1989, p. 181, la definición del maestro Alfonso Noriega tiene varias incongruencias, al decir: “Consideramos que la anterior concepción presenta cierta incongruencia pues en ella se sostiene, por una parte, que el Juicio de Amparo es un sistema de defensa de la Constitución, y por la otra, asienta que tiene como materia las leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa. Dicha incongruencia estriba, en que si el Amparo sólo tuviese como finalidad la tutela de las garantías individuales y del sistema competencial entre las autoridades federales y las locales, no sería medio de defensa de toda la Constitución sino de una porción de ella. Lo incongruente de la idea del maestro Noriega sobre la extensión de la procedencia y teleología del Amparo consiste en que este distinguido tratadista interpreta aisladamente el artículo 103 constitucional, sin vincularlo a la garantía de legalidad que estatuye el artículo 16 de nuestra Ley Suprema, a través de la cual, según lo hemos afirmado reiteradamente, se protege toda la Constitución contra todo acto de autoridad (*lato sensu*), que lesione la esfera jurídica de cualquier gobernado”. De ahí que

Así, comprendemos que el juicio de amparo es el sistema de control de la constitucionalidad⁸⁵ más importante. Es un sistema de tipo judicial, en el que el órgano encargado de llevar a cabo el control es un tribunal del Poder Judicial Federal, emanando la solicitud de control del quejoso agraviado, y teniendo la sentencia de amparo efectos relativos para ese particular quejoso (otorgar o negar el amparo, desechar o sobreseer), sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto que motivó la solicitud de control.

2.- OBJETO DEL JUICIO DE AMPARO

El amparo considerado como un medio de control constitucional ante los actos ilegales y arbitrarios del poder público, encuentra su objeto regulado en el artículo 1° de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTÍCULO 1°.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por tanto, no pueden ser objeto del juicio de garantías los actos entre particulares, toda vez que se ha instituido para combatir actos de autoridad que se estimen violatorios de la Constitución Federal. Al respecto, los Tribunales Colegiados de Circuito⁸⁶, han sostenido lo siguiente:

“ACTOS DE AUTORIDAD. Tanto en la Constitución Federal como la Ley de Amparo, el juicio de garantías se establece como una defensa del particular contra actos de autoridad y por éstos, debe entenderse la actuación de funcionarios o empleados, de organismos estatales o descentralizados, que: imponga unilateralmente obligaciones a

la definición del maestro Noriega se perfeccionaría si le agregamos “... que tiene como materia, normas o actos de la autoridad que contravengan la Constitución Federal, que violen las garantías individuales de los gobernados o implique una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa, en perjuicio de los propios gobernados...”.

⁸⁵ De la Constitución se derivan la legalidad (constitucionalidad) o ilegalidad (inconstitucionalidad) de los actos de autoridad o leyes ordinarias. Esta afirmación se encuentra directamente reconocida en nuestra Carta Magna en sus artículos del 39 al 41 (Soberanía Nacional); 50 (Poder Legislativo de la Unión); 73 (de las facultades del Congreso); 80 (del Poder Ejecutivo); 94 (de los tribunales judiciales); 103 (de las facultades al Poder Judicial de la Federación en los casos de controversias); 104 (de las atribuciones de los Tribunales de la Federación); 133 (de la Constitución y Tratados Internacionales reconocidos como Ley Suprema de la Federación);, y 136 (de las reformas a la Constitución).

⁸⁶ Informe de Labores de 1988, Tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 187.

los particulares con motivo de funciones oficiales, ya sea modificando las obligaciones existentes o limitando derechos; es decir, cuando actúan con el imperio propio de sus funciones.”

En términos generales, el concepto de autoridad se refiere a la persona, física o moral, que tiene la capacidad, de hecho o de derecho, para ordenar o ejecutar una acción o disposición, que debe ser obedecida por una o varias personas.

El maestro Burgoa, lo define de la siguiente manera: “autoridad es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa”.

Para efectos de la Ley de Amparo, en su artículo 11, se precisa a las autoridades responsables:

ARTÍCULO 11.-Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

3.- PRINCIPIOS RECTORES DEL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo está regido por reglas generales que lo estructuran, algunas de las cuales sufren excepciones en atención a la naturaleza del acto reclamado, al quejoso y aun a los fines del propio juicio; a estas reglas generales se les denomina principios fundamentales o rectores del juicio de amparo.

Los principios fundamentales, también conocidos como constitucionales, son los siguientes:

- **Iniciativa o instancia de parte agraviada.**
- **Agravio personal y directo.**
- **Relatividad de la sentencia.**
- **Definitividad del acto reclamado.**
- **Estricto derecho.**
- **Suplencia de la Queja**

3.1. PRINCIPIO DE INICIATIVA O INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA

El juicio de amparo no procede oficiosamente, es indispensable que lo promueva la persona a quien perjudique el acto, tratado o la norma reclamada, ya sea por sí mismo o por interpósita persona.

Fundamento: artículos 107 constitucional, fracción I y 4 de la Ley de Amparo:

“ARTÍCULO 107 constitucional, fracción I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

“ARTÍCULO 4° de la Ley de Amparo.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.”

3.2. PRINCIPIO DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO

Agravio es todo menoscabo u ofensa en la persona, domicilio, familia, propiedades, posesiones o derechos de una persona sea física o moral. El agravio no puede ser general, abstracto o incierto, debe ser real, objetivo y actual.

Es personal, porque debe concretarse específicamente en el quejoso; y, directo, porque debe haberse producido, estarse ejecutando o ser de realización inminente.

En torno a este principio, es importante demostrar el interés jurídico del promovente, para que prospere el juicio de amparo.

Fundamento: Artículos 107, fracción I, Constitucional y 73, fracciones V y VI de la Ley de Amparo.

“ARTÍCULO 107 constitucional, fracción I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

ARTÍCULO 73 de la Ley de Amparo fracción V.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.

ARTÍCULO 73 de la Ley de Amparo fracción VI.- Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesita un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio.”

3.3.- PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS

La sentencia de amparo solamente debe amparar y proteger a la persona que lo solicite, sin hacer una declaración o pronunciamiento de carácter general, respecto de la ley o el acto que lo motivó, es decir, que si la sentencia ampara y protege al accionante del amparo, la protección no puede hacerse extensiva a otra u otras personas distintas al peticionario del amparo, aunque estuviere en la misma situación de violación de garantías que el quejoso.

Este principio también es llamado “Formula Otero”, que establece que: las sentencias solo surten efectos en relación con las personas que promovieron el juicio de amparo (quejoso) jamás en relación con otros.

Fundamento: Artículos 107 Constitucional, fracción II, a *contrario sensu* y 76, de la Ley de Amparo, a *contrario sensu*:

“ARTÍCULO 107 constitucional.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I....

II. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare....”

“ARTÍCULO 76 de la Ley de Amparo.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o el acto que la motivare”

Excepciones:

Las autoridades que por virtud de sus funciones tienen que intervenir en el acto reclamado, están obligadas a acatar las sentencias de amparo, aunque no hayan sido parte en el juicio en que tal sentencia se pronunció. Tesis jurisprudencial 137; último apéndice, Parte común al Pleno y las Salas.

3.4.- PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DEL ACTO RECLAMADO

Como el amparo es un juicio extraordinario, no es un recurso, solo procede respecto de actos definitivos, en relación con los cuales no existe recurso alguno cuya interposición pueda dar lugar a la modificación, revocación o anulación del acto reclamado.

El principio de definitividad, dispone que el quejoso debe agotar todos los recursos ordinarios antes de acudir al juicio de amparo; es decir, que antes de solicitar la protección de la justicia federal, el agraviado debe promover los recursos ordinarios a los que tiene derecho en los juicios normales.

Fundamento: Artículos 107, fracciones III, incisos a) y b), IV y V inciso b) de la Constitución Federal y 73, fracciones XIII, XIV y XV de la Ley de Amparo)

“ARTÍCULO 107 Constitucional.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.-

II.-...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales son proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y,

IV. En materia administrativo el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca, exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a.-.....

b.- En materia administrativa, cuando se reclamen por el particular sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;”

El principio que se analiza tiene varias excepciones que hacen posible que a pesar de que carezca de definitividad el acto autoritario sea combatible en juicio de amparo. No hay obligación de agotar recurso alguno tratándose de los siguientes casos:

Excepciones:

- a) En materia penal, actos que pongan en peligro la privación de la vida, deportación, destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional y 73, fracción XIII de la Ley de Amparo, segundo párrafo.
- b) No es necesario agotar el recurso de apelación contra la formal prisión. Tesis Jurisprudenciales 58, 60 y 64, último apéndice, novena parte.
- c) Si el quejoso no es emplazado a juicio. Tesis Jurisprudencial 139, último apéndice, tercera sala.
- d) Si el quejoso es extraño al procedimiento. Artículo 73, fracción XIII de la Ley de Amparo y tesis jurisprudenciales 199 y 400, último apéndice.
- e) Si el acto reclamado carece de fundamentación. Artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo.
- f) En materia administrativa, si el recurso no prevé la suspensión o la prevé exigiendo más requisitos que los que señala el artículo 124 de la Ley de Amparo. Artículo 107 Constitucional y 73 de la Ley de Amparo.
- g) Si se reclama una ley. Artículo 73 fracción XII de la Ley de Amparo y tesis jurisprudencial 403, último apéndice, Segunda Sala.

3.5.- PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO

El juzgador del juicio de amparo tiene que limitarse a valorar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado a la luz de los conceptos de violación, exclusivamente. Y si se trata de un recurso, debe concretarse a examinar la resolución recurrida con base en los agravios.

El principio de estricto derecho quiere decir que el juzgador únicamente puede y debe considerar los elementos que las partes del juicio aportan como pruebas y elementos para evaluar y dictar sentencia; por lo tanto, está impedido legalmente a tomar en cuenta

situaciones, conocimiento o cualquier otro elemento que no forme parte, en estricto sentido, del juicio del que conoce.

Adicionalmente, está impedido a juzgar con el conocimiento personal que conozca del asunto del que se trata. Por lo tanto, solo debe ajustarse para evaluar y dictar sentencia, de los elementos que forman parte del juicio y que hayan aportado las partes.

Fundamento: Artículos 107 Constitucional, fracción II, y 76 de la Ley de Amparo, (ver principio de relatividad de la sentencias)

Es importante destacar que este principio también tiene algunas excepciones, señaladas en los artículos 76, 76 bis y 79 de la Ley de Amparo.

Excepciones:

- a) Si el quejoso se equivocó al citar el precepto constitucional o legal que estima violado, se le ampara realmente por los que son violados. Artículo 79 de la Ley de Amparo.
- b) En materia penal, la suplencia de la queja operará aún ante la ausencia de los conceptos de violación o de agravios al reo. Artículo 76 fracción II de la Ley de Amparo.
- c) En materia obrera, opera la suplencia, si el agraviado, es el trabajador. Artículo 76 bis, fracción IV de la Ley de Amparo.
- d) En materia agraria, si promueve un núcleo de población ejidal o comunal; o ejidatarios o comuneros en particular. Artículo 76 bis, fracción II de la Ley de Amparo.
- e) Si se promueve a favor de menores o incapaces. Artículo 76 bis, fracción V, de la Ley de Amparo.
- f) Si el acto reclamado se funda en ley declarada inconstitucional por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Artículo 76 bis fracción I de la Ley de Amparo.
- g) En materias civil y administrativa, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Artículo 76 bis, fracción VI de la Ley de Amparo.

3.6.- PRINCIPIO DE SUPLENCIA DE LA QUEJA

Es la facultad y obligación que tienen las autoridades de amparo de sustituir los conceptos de violación expresados por el quejoso cuando sean defectuosos o insuficientes; o cuando no los haya expresado, o cuando haya violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensas.

Fundamento: Artículos 107 Constitucional, fracción II y artículos 76 bis de la Ley de Amparo.

“ARTÍCULO 107 Constitucional.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II.-;

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución;....”

“ARTÍCULO 76 BIS de la Ley de Amparo.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece, conforme a lo siguiente:

I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia;

II.- En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo;

III.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley;

IV.- En materia laboral, la suplencia solo se aplicará a favor del trabajador;

V.- A favor de los menores de edad o incapaces; y,

VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la Ley que lo haya dejado sin defensa.”

CAPÍTULO TERCERO: EL ESTADO CONTEMPORÁNEO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.- CONCEPTO DE ESTADO

El término *Estado*, proviene del latín *status* de *stare*, estar, es decir, la condición de ser; la constitución, el orden y en su significación etimológica fue empleado para expresar una situación de convivencia social en un determinado momento que se define como una comunidad políticamente desarrollada y ordenada. Históricamente, para los griegos el *Estado* fue llamado “*polis*”, que era idéntico al de ciudad, razón por la cual la ciencia del Estado entre los griegos se construyó sobre el Estado-ciudad o la ciudad-Estado. Para los Romanos, el *Estado* es la “*civitas*”, la comunidad de los ciudadanos.

La denominación *Estado*, más conocida, procede del léxico jurídico italiano, al no aceptar los términos *regno*, *imperio*, *terra*, *citta*, comienza a usarse la voz *stato*. El concepto *stato* (en latín, *status*: estado de convivencia en determinado momento, ordenación de la convivencia), se asoció inicialmente al nombre de determinadas ciudades⁸⁷. En la actualidad, el concepto más general de la voz *Estado* se utiliza para expresar la idea de comunidad política, como una autoridad soberana que se ejerce sobre una población y territorio determinado.

El término Estado es relativamente reciente, se inicio con el advenimiento de la Era Moderna, a partir del siglo XVI, con el surgimiento del humanismo y el desarrollo del Estado Nacional.

Existen múltiples teorías y conceptos que se han elaborado para definir al Estado; como una forma de asociación superior a todas las formas de organización humana, que supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo, por lo que en términos generales se ha considerado que el Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Sin embargo, algunos tratadistas lo definen en su doble personalidad como poder soberano y como sujeto de derecho, es decir, como persona jurídica, de conformidad con el artículo 25, fracción I del Código Civil, que dispone:

⁸⁷ Entre los siglos XV y XVI, la palabra *stato* era usada para designar a todo Estado, por ejemplo *Stato di Firenze*.

“**ARTÍCULO 25.** Son personas morales:
I. La Nación, los Estados y los Municipios”.

Así, el Estado es un ente jurídico supremo o algo no visible pero generador de responsabilidades sometido a un orden jurídico. De esta manera, el Estado está investido de personalidad jurídica, y por lo tanto, es sujeto de derechos y obligaciones, representado a través de sus órganos de poder jerárquicamente organizados, atendiendo el contenido del artículo 27 de nuestro Código Civil, que dice:

“**ARTÍCULO 27.** Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos”.

Para el Doctor Luis Recansés Sichés, el Estado es considerado “como la organización política mediante un orden de normatividad coercitiva que abarca una colectividad de seres humanos y que impera en un cierto territorio. El Estado no es la comunidad de personas políticamente organizadas, sino que es más bien la organización política de esas personas”.⁸⁸

El Doctor Andrés Serra Rojas, expresa: “el Estado es una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas.”⁸⁹

Por su parte, el Doctor Jorge Fernández Ruíz⁹⁰, con un enfoque sistemático señala que, “el Estado es un sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial específica, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada, de las voluntades de los integrantes de la parte más fuerte de dicho conjunto, sujeto a un orden jurídico propio y a un poder soberano, cuyos fines, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto humano no necesariamente la más numerosa”.

Para la maestra Aurora Arnaiz, “el Estado es la asociación política que dispone de un territorio propio, con una organización específica, y un supremo poder facultado para crear el

⁸⁸ Recansés Sichés, Luis, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 264

⁸⁹ Serra Roja, Andrés, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 2000, p. 294.

⁹⁰ Fernández Ruíz, Jorge, *El Estado Empresario*, México, UNAM, 1982, p. 53.

derecho positivo” y anuncia la siguiente relación de definiciones y conceptos que sobre el Estado han desarrollado distintos pensadores⁹¹:

Definición ahistórica: “El Estado es la forma política suprema de un pueblo.

CICERON: “Es una multitud de hombres ligados por la comunidad del derecho y de la utilidad”.

SAN AGUSTÍN: “Es una reunión de hombres dotados de razón, y enlazados en virtud de la común participación de las cosas que aman.”

BODINO: “Es un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón”.

SAVIGNY: “Es la representación material de un pueblo”.

KANT: “Es una variedad de hombres bajo leyes jurídicas”.

OPPENHEIMER: “Es la institución social impuesta por el grupo victorioso al derrotado, con el propósito de regular su dominio y de asegurarse contra la rebelión interna y los ataques del exterior.”

JELLINEK: “Es una asociación de hombres sedentarios (corporación formada por un pueblo) dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.”

BLUNTSCHLI: “Es la personificación de un pueblo”.

DUGUIT: “Es una corporación de servicios públicos controlada y dirigida por los gobernantes”.

SPLENGLER: “El Estado es la historia considerada sin movimiento. La historia es el Estado pensando en el movimiento de influencia.”

KELSEN: “El Estado es el ámbito de aplicación del Derecho. El Estado es el derecho como actividad normativa. El Derecho es el Estado como actividad normada. En el Estado alcanza el pueblo su personalidad jurídica; “El Estado no es más que un orden normativo, es un orden de la conducta humana”.

HELLER: “El Estado es la conexión de los quehaceres sociales. El poder del Estado es la unidad de acción organizada al interior y el exterior. La soberanía es el poder de ordenación territorial exclusiva y suprema.”; “El Estado es una unidad dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido, encarnada en una realidad social.”

CARRÉ DE MALBERG: “El Estado es la comunidad política con un territorio propio y que dispone de una organización”.

ADOLFO POSADA: “Son los grupos sociales territoriales con poder suficiente para mantenerse independientes”.

⁹¹ Arnaiz Amigo, Aurora, *Ciencia del Estado*, México, UNAM-Facultad de Derecho-SUA, 1996, pp. 39-41.

GROPPALLI: “Es la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo, representado éste en el gobierno.”, y agrega: “El Estado es la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común.”

HOBBS: “Es una persona de cuyos actos una gran multitud por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que puede utilizar la fortaleza y los medios de todos como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común.”

MAX WEBER: “El Estado es la coacción legítima y específica.”

GROCCIO: “Es la asociación perfecta de hombres libres unidos para gozar de sus derechos, y para la utilidad común.”

BODINO: “Es el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometidos a leyes. Es el poder absoluto y perpetuo de una República.”

SERRA ROJAS: “Es la sociedad política perfecta que organiza la autoridad.”

HERMAN HELLER: “Es la organización política soberana de dominación territorial.”

A los anteriores autores habrá que sumarse los siguientes⁹²:

BARTHELEMY: “El Estado es una sociedad organizada sometida a una autoridad política y ligada a un territorio determinado”.

BULLRICH: “El Estado es la nación considerada bajo el punto de vista de su organización política.”

LEON DUGUIT: “En su sentido más general se puede decir que hay un Estado todas las veces que existe en una sociedad determinada una diferenciación política, por rudimentaria, o por complicada o desarrollada que ella sea. La palabra Estado designa sea a los gobernantes o al poder político, sea a la sociedad misma donde existe esta diferenciación de gobernantes y gobernados y donde existe por esto mismo un poder político.

FISCHBACH: “El Estado es una situación de convivencia humana en la forma más elevada, dentro de las condiciones de cada época y de cada país.”.

MATERIALISMO HISTÓRICO: “El marxismo concibe al Estado, como a las demás manifestaciones, como inmanente respecto a la sociedad, es decir, en último término como resultado de las condiciones económicas de la producción. El Estado no se sitúa, como afirma Hegel, sobre la sociedad, sino dentro de ella, como su criatura. La sociedad necesita

⁹² Serra Rojas, op. cit. pp. 279-280.

del Estado, desde la escisión en clases, pero volverá a disolverlo una vez suprimido el antagonismo de clases.”

HAROLD LASKI: “El Estado es una fuente suprema que formula decisiones en vista de fundamentos legítimos y adecuados, mediante la coordinación de diferentes grados de voluntades separadas para actuar de modo que se alcance un fin determinado.”

MAURICE HAURIOU: “La realidad del Estado es una realidad institucional personificada jurídicamente, es decir, la personalidad jurídica de la nación.”

MANUEL GARCÍA PELAYO: “En términos generales, el Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y posindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades económicas y organizativas para enfrentarlo.”

El Estado no opera en un vacío institucional, social y político, por el contrario, es la organización por excelencia generadora de instituciones, reglas, normas y leyes, a partir de las cuales crea y articula las relaciones entre los hombres. En este sentido el Estado, en tanto que organización multifacética, es una red o entramado de relaciones entre sus partes, que justamente sintetizan la polivalencia estatal y tiene como su fuente principal a la Constitución.

El Estado constituye una categoría histórica singular y distinta de dominación política superior a las demás y desde el punto de vista estrictamente jurídico, el Estado como ente soberano y sujeto de derechos y obligaciones, se identifica como el orden del Derecho positivo⁹³ formalmente válido y además vigente de hecho, es decir, como un orden jurídico-positivo, válido y vigente que se organiza con una población –elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentado en un territorio o porción geográficamente delimitada y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.

1.- LOS FINES DEL ESTADO

Un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues ella la que justifica su existencia y su aparición en el mundo político. El *telos*, o sea la finalidad del Estado además de la de procurar su propia supervivencia, se logra mediante la

⁹³ El derecho positivo es el creado y reconocido por los órganos del poder público. Es un conjunto de normas cuya eficacia se encuentra garantizada por un aparato coercitivo exterior, cuya organización y manejo incumben al Estado.

satisfacción de las necesidades públicas, las de alcanzar el bien común, preservar el orden público, así como las libertades y derechos de sus habitantes; tal finalidad se puede alcanzar por medio de diversas actividades relativas a las funciones públicas, los servicios públicos, las obras públicas y actividades económicas para satisfacer necesidades individuales de carácter general y de interés público.

El poder del Estado pese a su superioridad y a la enorme fuerza de que dispone, no es, arbitrario; en virtud de que se encuentra sometido a las normas jurídicas, que le señalan cauces para su acción y límites objetivos e infranqueables para sus funciones, es decir, se mueve bajo un orden jurídico. El Estado moderno se presenta así, como un Estado de Derecho.

Por otra parte, el Estado tiene fines concretos que en resumen se orientan al bien de la comunidad entera. Este fin ha sido considerado desde la antigüedad clásica greco-latina como algo valioso y bueno para el hombre: la justicia, en Sócrates y Platón (Diálogos de la República); el bien común, en Aristóteles (La Política), por ejemplo. Por lo que podemos afirmar, que el fin que persigue el Estado, es el bien común al servicio del hombre.

De esta manera, los fines del Estado se caracterizan por ser socialmente necesarios y políticamente irremplazables. El Estado es una necesidad externa, su fin radica en su fuerza de unidad, en beneficio de los intereses de los individuos de la comunidad que representa. El Estado es el centro que integra en una comunidad, lo individual y lo plural. Es una de las construcciones más importantes y valiosas para dirigir la sociedad, salvaguardando su conservación, desarrollo y bienestar.

La razón del Estado se encuentra íntimamente vinculada al ámbito político, toda vez que los hombres como aspirantes al poder se desarrollan dentro de la estructura de la dominación política. Dentro de esta estructura de dominación y poder en el Estado Moderno, se impone un arreglo de fuerzas para dar sentido y orden a lo diverso y plural de la sociedad. Por tanto, el Estado como máximo dirigente de las pluralidades sociales, no es excluyente, es una institución pública encaminada al bien común y general.

El Estado como organización política, ejerce un poder de dominación a favor del propio Estado, de los seres vivos y humanos, así como de los bienes, combina todas y cada una de sus fuerzas estructurales y capacidades institucionales con el fin de contribuir a obtener

mayores y mejores resultados. En la realidad estos resultados son físicos, objetivos y tangibles precisamente por ser públicos desde el momento en que pertenecen al ámbito colectivo, común, visible, abierto y disponible para todos. Estos resultados dan cuenta de la eficiencia y eficacia del Estado para su preservación y crecimiento.

2.- ESTADO Y SOCIEDAD

El Estado no nace de la naturaleza, ni por cuestión divina, es un ente artificial creado por la voluntad humana, a partir de valores racionales.⁹⁴ El Estado sin la sociedad es institución sin rumbo e identidad, la sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven, no son antagonicos, la sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política de la sociedad con fines de poder, por ello esa convivencia debe estar adecuándose constantemente según lo requieran las condiciones imperantes.

El Estado es una forma de vida en la medida en que los hombres lo viven, significa que es un modo del hacer común humano, el ser de una comunidad organizada. El Estado no es una realidad que encontramos ya hecha, como encontramos los objetos de la naturaleza; tampoco una invención del hombre ni una obra creada por él como cualquier producto del arte o de la técnica. El Estado "es vivido" por el hombre: él lo funda, lo estructura y lo dirige; pero al mismo tiempo vive en él y participa de su destino.

El Estado y la sociedad no son opuestos; son complementarios e interdependientes, cada uno cumple su función específica, y su interrelación provoca que históricamente esta relación sea dinámica y tenga continuas transformaciones. Así, tenemos la transformación del Estado Absolutista (monárquico) al Estado de Derecho: Independencia de Norteamérica, Revolución Francesa, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; y, finalmente al Estado social y democrático de Derecho, que incluye a la pluralidad⁹⁵ de la sociedad.

⁹⁴ "El Estado es una organización que tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos de la sociedad...tres categorías pueden contribuir a identificar la realidad del Estado, a saber: razón, racionalidad y raciocinio. Por medio de la razón, es posible acercarse, conocer, conceptualizar y discernir de las realidades en las cuales vive "realidades dadas". Con la racionalidad es factible calcular la relación entre fines y medios enfatizando los resultados que con él se alcanzan. Con el raciocinio es posible argumentar la construcción, definición y difusión de un *logos* que tiene por objeto nutrir la eficacia de las prácticas del poder." Uvalle Berrones, Ricardo; Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea", IAPEM, UAEM, Toluca, México, 1997, pp. 52 y 53.

⁹⁵"El pluralismo explica el crecimiento de grupos organizados modernos, así como el resultado de la especialización y complejidad tecnológica de la vida social, a partir de la complejidad y multiplicidad de disturbios (disensos) asociados a las infinitas expectativas individuales dentro de una cada vez más compleja e interdependiente sociedad democrática." Truman, David; The Governmental Process, New York, A. Knopf. 1989, p. 502.

En efecto, el Estado se encuentra identificado con los valores culturales e históricos, principalmente a partir del Renacimiento Italiano consolidándose en el siglo XVIII, cuando la sociedad moderna al aplicar sus propios razonamientos humanos encamina sus ideas en la creación de un poder que estuviera a favor de la misma, concebido como un nivel de dominación superior, sujeto a su propia razón de ser, para asegurar los medios y defensas necesario con el fin de formar, conservar, conquistar y extender el poder por el que se ha creado. Consecuentemente, su creación surge de la necesidad de asegurar una convivencia sana y armónica a favor de la sociedad, en la cual pueda desenvolver sus propias potencialidades y fuerzas productivas, ya que la sociedad se organiza en el Estado.

Así, el Estado aparece al cabo de una larga evolución, con un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en una institución o ente público superior, soberano y coactivo.

En la actualidad, vivimos el Estado de Derecho. Resultado de la transformación de una organización arbitraria y despótica a una institución jurídicamente regulada y limitada. El Estado es fuente de las normas jurídicas. Sus tribunales interpretan las leyes. Estado y derecho forman un binomio indisoluble, pues el derecho es una norma constante que regula la conducta del hombre en sociedad, se origina en su naturaleza, para sus propios fines y existencia.

El Estado es la síntesis de todas las contradicciones que tiene la sociedad. Si el Estado interviene regulando jurídicamente la actividad de la sociedad, es porque necesita ser coordinada, a fin de mantener el orden y la paz social.

3.- ELEMENTOS DEL ESTADO

De acuerdo con el Doctor Ignacio Burgoa⁹⁶, “el Estado es una persona moral suprema y omnicomprensiva creada y organizada por el Derecho primigenio que un pueblo determinado se haya dado en su vida histórica. Conforme a su misma naturaleza jurídica, el Estado se integra con la concurrencia de diferentes elementos sin los cuales no podría existir ni concebirse. En el Estado convergen elementos formales, o sea, anteriores a su creación como persona moral y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables

⁹⁶ Burgoa, Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 94.

para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros, se encuentran: *la población, el territorio y el poder soberano y el orden jurídico fundamental*, manifestándose en los segundos, en el *poder público y en el gobierno*".

De acuerdo con la Constitución de 1917, el Estado es la sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de actos encaminados a beneficiar a la población en general, por lo que se ha considerado que el Estado Mexicano está formado por los siguientes elementos: pueblo (artículos 30 al 38 de la Constitución Federal); territorio (artículos 42 al 48); soberanía (artículos 39 al 41), y gobierno (artículos 49 al 134). Sin embargo, tradicionalmente se ha considerado que los elementos del Estado son el territorio, la población y el gobierno, con base a un orden jurídico fundamental, que emana de la propia Constitución, obligatorio tanto para gobernantes como para gobernados.

3.1.- POBLACIÓN

Este elemento es la causa originaria de la creación del Estado, como una comunidad natural culturalmente unitaria, asentada en un lugar físicamente determinado. Su concepto es eminentemente cuantitativo, con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado, o sea, el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan dentro de sus límites territoriales, cualesquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población por el Estado⁹⁷. La población es la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público. La población como elemento humano del Estado tiene una dimensión total, como destinataria del poder público sobre el cual éste ejerce su imperio y soberanía.

Por su parte, "la nación o el pueblo son comunidades humanas cuyos grupos o individuos componentes presentan una unidad cultural formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia histórica y que su propia vida mantiene, enriquece o transforma"⁹⁸.

Existe una triple relación entre el Estado y la nación⁹⁹, a saber: la causal, la teleológica y la jurídica. En la primera, la nación es el factor creativo del Estado; en la segunda, el elemento

⁹⁷ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, op. cit., pp. 352 y 357.

⁹⁸ Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, op cit., p. 95

⁹⁹ *Ibid*, p. 97

en beneficio del cual realiza sus fines; y en la tercera, el ámbito humano en que ejercita su poder encauzado por el Derecho.

El pueblo lo conforman los mexicanos, que pueden ser por nacimiento o por naturalización. Son mexicanos por nacimiento, los nacidos en el territorio nacional, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres o los nacidos en el extranjero, de padre o madre mexicana o los nacidos en barcos o aviones mexicanos, con base en el artículo 30-A de nuestra Carta Magna. Los naturalizados son los extranjeros que vivan en México por un determinado tiempo o se casen con mexicano o mexicana y demostrando cariño por nuestro país, se les conceda carta de naturalización, conforme al artículo 30-B de la Ley Fundamental.

3.2.- TERRITORIO

La palabra territorio del latín *terra patrum*, significa “tierra de los antepasados”. Es el espacio terrestre, aéreo y marino sobre el que se ejerce el *imperium* y tiene su dominio el poder público estatal, a través de las funciones legislativa, administrativa, ejecutiva y judicial o jurisdiccional, o sea, el espacio sobre las que éstas se desempeñan.

La sociedad humana está establecida permanentemente en una porción determinada de la superficie terrestre, allí vive, allí trabaja, allí alcanza la perfección de su ser, por lo que el territorio resulta ser un elemento esencial del Estado, por ser el espacio geográfico en el que se desenvuelve la vida de relación.

Para Kelsen, el territorio “no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado.”¹⁰⁰

El territorio de México se integra por tres elementos: 1) superficie terrestre, 2) superficie marina y 3) espacio aéreo.

Por tanto, en el territorio es donde se aplica o tiene vigencia la Constitución y leyes mexicanas. Está formado por todos los Estados y el Distrito Federal, las islas adyacentes, las islas Guadalupe y Revillagigedo, la Plataforma Continental, el mar anexo a las costas mexicanas hasta por 12 millas y el espacio aéreo, de acuerdo con el artículo 42 de la

¹⁰⁰ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Impresores Unidos, 1949, p. 218.

Constitución General. Los recursos naturales entre ellos el petróleo, el carbón, los minerales, pertenecen a la Nación, de acuerdo al artículo 27 de nuestra Carta Magna.

3.3.- PODER SOBERANO

La soberanía es un atributo del poder del Estado, es única, inalienable e indivisible. Es según, el pensamiento de Rousseau, la “voluntad general”, o sea la voluntad del pueblo, y que constituye la fuente de las normas jurídicas, primordialmente de la constitucional. Esa voluntad general, entraña un poder de autodeterminación y autolimitación, lo que implica que pro encima de ella, no existe ni debe existir ninguna otra voluntad ajena.

Los gobernantes en uso de sus facultades ejercen una serie de funciones que, en términos generales, se denominan poder o autoridad. Ese poder se manifiesta de diferentes formas, ya sea por medio de órdenes directas a los súbditos, a través de actos jurídicos generales (leyes, decretos, reglamentos, acuerdos), o por actos jurídicos individuales que realiza la administración (obras y servicios públicos). Pero en uno y otro caso, el poder del Estado es supremo. Por encima de él, no hay ningún otro poder social, económico o político. Tiene la facultad de decidir en última instancia, de todos los problemas de su competencia y de ejercitar el monopolio de la coerción, para encauzar el actuar y las relaciones humanas dentro de un orden jurídico y social predeterminados.

Es preciso señalar que la legitimidad del poder soberano, se la da el pueblo, que es quien lo crea, lo reconoce y lo justifica; pues todo poder público se instituye para beneficio del pueblo.

El poder¹⁰¹ del Estado ha sido creado por la misma sociedad y se encuentra regulado principalmente en los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal, que señalan:

“ARTÍCULO 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno;.. “

“ARTÍCULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

¹⁰¹ “El poder es una libre energía que, gracias a su superioridad asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación del orden y del derecho”. Maurice Hauriou. *Principios de Derecho Público y Constitucional*. 1927. p. 162.

Para el Doctor Andrés Serra Rojas, “la soberanía es la cualidad específica del poder del Estado y consiste en el derecho de mandar en última instancia en forma inapelable - *autodeterminación*- o de hacerse obedecer en el territorio estatal, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación –*autolimitación*-, y afirmando su independencia respecto de los demás Estados, sin más límites que los que crea el derecho internacional, principalmente a través de la Organización de las Naciones Unidas.”¹⁰²

Cabe señalar, que el poder soberano del Estado que reside en el pueblo es diferente del poder público que desempeña el Estado al través de sus órganos, este poder no es soberano, pues se encauza por el orden jurídico fundamental, de donde nace, se organiza y funciona.

La soberanía es y nace del pueblo, quien la ejerce a través de los gobiernos: Federal, Estatal y Municipal. La soberanía es el derecho (poder) que tiene el pueblo para gobernarse en lo interno y para ser respetado en lo internacional, por todos los otros Estados.

El pueblo de México resolvió, desde 1824, constituirse en una República representativa, democrática y federal, (artículo 40 constitucional), lo que quiere decir que el Presidente, el Congreso, los Gobernadores y las Legislaturas de los Estados serán electos periódicamente por la mayoría del pueblo, por un plazo determinado – que no puede ampliarse o prorrogarse –, para que lo representen. La Nación la forman 31 Estados autónomos y soberanos y el Distrito Federal, unidos por un Pacto Federal: la Constitución.

Las características de la soberanía: perpetua, es decir, constante; absoluta, o sea suprema; única, esto es, que no se puede dividir; popular, corresponde originaria y esencialmente al pueblo. Formas de soberanía: Interna. Es la capacidad de autogobernarse. Externa. Es el derecho que posee un país frente a otros Estados.

3.4.- ORDEN JURÍDICO FUNDAMENTAL

La Constitución Federal es la ley fundamental, la ley suprema, al mismo tiempo que es la ley primaria del Estado; es la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que

¹⁰² Serra Rojas, Andrés “Ciencia Política,” op. cit., pp. 400-401.

componen el derecho positivo que contiene las decisiones fundamentales, que se traducen en postulados ideológico-normativos dentro de cuyos extremos se mueve toda la estructural vital del Estado.

Por tanto, el orden jurídico fundamental descansa sobre la base de la Constitución Federal que impone el marco de garantías, derechos, prerrogativas, limitaciones, prohibiciones y obligaciones tanto para los gobernantes como para los gobernados y aún en el derecho internacional.

La estructura normativa del Estado se integra por normas de derecho generales, impersonales y abstractas: las constitucionales, las legislativas y las reglamentarias, del orden federal, estatal y especiales.

Pues si atendemos a lo dispuesto en el artículo 133 del Código Supremo en él se consagra el principio de jerarquía de las leyes, a partir de la Constitución Federal:

“ARTÍCULO 133. 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

3.5.- PODER PÚBLICO

El Estado en tanto institución pública suprema dotada de personalidad jurídica, en busca de diversos objetivos, necesariamente debe estar investido de un poder al que llamamos poder público o poder estatal, que se expresa a través de tres funciones: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la judicial o jurisdiccional, estas funciones se ejercitan a su vez mediante una diversas de actos de autoridad, o sea, por actos del poder público, que participan de los siguientes atributos: ser *imperativos, unilaterales y coercibles*.

Por tanto, el poder público, como poder de imperio, tiene la capacidad en sí mismo para imponerse a todas las voluntades individuales, colectivas o sociales dentro del espacio territorial del Estado. Sin embargo, el poder público no es un poder soberano, pues forzosamente debe someterse al mandato constitucional y al orden jurídico que le deriva. En efecto, el poder público debe acatar las prevenciones jurídicas fundamentales o

constitucionales, además de las normas jurídicas ordinarias y secundarias, es decir, las leyes y reglamentos propiamente dichos.

El *imperium* del Estado se traduce en el poder público, el cual se manifiesta en múltiples actos de autoridad de carácter jurisdiccional, administrativo y legislativo. Estos actos se realizan dentro de un cuadro competencial que demarca la constitución, las leyes secundarias y los reglamentos, y que deben cumplir invariablemente los principios de *legalidad* y *constitucionalidad* contemplados principalmente en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Cabe señalar, que el Estado no es soberano en lo que concierne al desempeño del poder público, con excepción de su papel de persona moral suprema frente a otros Estados que forman el concierto internacional, por cuanto que ninguno de ellos debe estar por encima del otro, ni interferir en su régimen interior, ni afectarlo por modo alguno.

3.6.- GOBIERNO

Del latín *gubernationis*, de *gubernare*, gobernar. El vocablo gobierno indica la acción y el efecto de mandar con autoridad, ordenar, dirigir y regir y por otra parte, gobierno es un sistema orgánico, creando, afirmando y desarrollando el orden jurídico.

El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominado Estado. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.¹⁰³

El Gobierno como conjunto de poderes públicos o de las instituciones públicas, tiene a su cargo concretar los principios jurídicos y convertirlos en actos particulares, “la soberanía se traduce en acto”. Gobierno referido al órgano u órganos que asumen la dirección del Estado.

De acuerdo con el Dr. Burgoa, “por gobierno se entiende, en efecto, tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el poder público.

¹⁰³ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa-UNAM, 2000, p. 1536.

Consiguientemente, por “formas de gobierno” se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones”.¹⁰⁴

Para el profesor Serra Rojas¹⁰⁵, el Estado representa el todo, mientras que el Gobierno se refiere a la manera de funcionar del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de todos los poderes. En particular, se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o a sus órganos auxiliares. El gobierno debe considerarse en diversos poderes y órganos encaminados a la ejecución de las leyes, a realizar los atributos fundamental del Estado.

Según Bidart Campos¹⁰⁶, la forma de gobierno es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. La forma de gobierno¹⁰⁷ afecta los distintos grados de la realidad política del Estado, para la realización de sus propios fines.

El gobierno es un operador del Estado, se encarga de ejecutar de la mejor manera posible el respeto a las normas jurídicas y el correcto uso de la libertad, manejando bajo los principios de racionalidad, eficacia y eficiencia los recursos y medios que el Estado se procura para la consecución de sus objetivos; esto es, los Estados modernos a pesar de las diferencias culturales, geográficas, étnicas entre muchas otras, los objetivos que persiguen son los mismos: el bien común, la libertad, la legalidad, la justicia, etc., al igual que las obligaciones y los derechos; lo que cambia es la manera en que el gobierno se conduce para hacer posible dichos objetivos.

Popper, entiende que “el gobierno es el conjunto de instituciones y reglas que hacen posible la certidumbre y el buen desarrollo del ambiente político y la estabilidad social, en tanto entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que se encargan de clarificar y dar certidumbre al desarrollo político.”¹⁰⁸

¹⁰⁴ Burgoa, *Derecho Constitucional*, *op. cit.* pp. 465-466.

¹⁰⁵ Serra Rojas, *Ciencia Política*, *op. cit.*, pp. 576-577.

¹⁰⁶ Bidart Campos, Germán, *Derecho Político*, Buenos Aires, Ed. Aguilar, 1962, p. 397.

¹⁰⁷ Para Platón las formas de gobierno son: aristocracia (gobierno de los filósofos); timocracia u oligarquía (gobierno de los propietarios); democracia (gobierno del pueblo) y la tiranía. Mientras que para Aristóteles, solo existían dos formas de gobierno: *puras o perfectas*, monarquía (gobierno de una sola persona); aristocracia (gobierno de una minoría de notables) y la democracia (gobierno de las mayorías); a las cuales les correspondían tres formas *impuras o corrompidas*, respectivamente: la tiranía, la plutocracia u oligarquía y la demagogia, como la parte contraria las formas puras de gobierno.

¹⁰⁸ Popper, Karl, citado en Bidar Campos, *Derecho Político*, *op. cit.*, p. 155.

El gobierno es el medio mediante el cual se asegura la cohesión, la sana convivencia y desarrollo de la colectividad, mediante la aplicación de las leyes, para la preservación de la paz y armonía social.

El gobierno está determinado por una forma de concebir la realidad, actúa bajo esta concepción y entendimiento particular, buscando de esta forma la mejor consecución de sus objetivos, en tanto es brazo ejecutor del Estado y cuerpo deliberador de las necesidades de la sociedad. Es decir, en términos weberianos, “el Estado es el detentor legítimo de la violencia física, y el gobierno es el medio a través del cual el Estado se encarga de que dicha potestad sea cumplida”.¹⁰⁹

Cuando hablamos de formas de gobierno, también nos referimos a la preeminencia que alguno de los poderes tenga sobre los demás: parlamentaria o presidencial. En la forma parlamentaria, el poder legislativo es el predominante y el poder ejecutivo se reparte entre por una parte con el Jefe de Estado y por otra, con el Primer Ministro, Canciller, etc. En el segundo caso, el régimen presidencial se identifica plenamente con el poder ejecutivo, aun y por encima de los poderes legislativo y judicial y se encuentra representado por el Presidente de la República.

Tradicionalmente la mejor de las formas puras de gobierno, según Platón, es la democracia o *politeia*, que es el ideal para realizar el interés general, el bien público o el bien común de una sociedad.

II.- LA PERSONALIDAD DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública es considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado por medio de la cual exterioriza su voluntad.

En efecto, existen teorías que niegan la personalidad del Estado¹¹⁰ y otras que la afirman utilizando distintas construcciones de la técnica jurídica: unas que suponen una doble

¹⁰⁹ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 1056.

¹¹⁰ Las teorías que niegan la personalidad del Estado, a partir de considerar que es indemostrable y no responde a ninguna realidad directamente percibida, como lo sostiene León Duguit y Hans Kelsen, que dice que al identificar al Estado con el derecho limita la idea de personalidad, que para él, solo existen dos tipos de personalidad: las personas físicas o naturales y las personas jurídicas, y a esta última corresponde el Estado como orden jurídico total, el cual, personificado, constituye la voluntad colectiva o la persona colectiva.

personalidad del Estado; otras que suponen, que siendo única la personalidad, ella se manifiesta por dos voluntades, y finalmente las que sostienen que sólo existe una personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio y no para ejercicio del Poder Público, pues en este aspecto el Estado no es titular de derechos sino un simple ejecutor de funciones.

1. LA TEORÍA DE LA DOBLE PERSONALIDAD DEL ESTADO

La teoría de la doble personalidad del Estado sostiene la existencia de una personalidad de derecho público y otra de derecho privado; la primera como titular del derecho subjetivo de soberanía; la segunda, como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial. Cabe señalar, que esta teoría es la admitida por la legislación y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A manera de ejemplo mencionaremos la tesis jurisprudencial número 87, 2ª. Sala, visible en la página 108, publicado en la Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, cuando es procedente el amparo promovido por el Estado:

“El Estado, cuerpo político de la nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de aquellos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de usar aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otras, entre ellos el juicio de amparo; pero como entidad soberana, no puede utilizar ninguno de esos medios, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además, no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso extraordinario de amparo, por actos del mismo Estado, manifestados a través de otro de sus órganos, porque se establecería una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías, no es más que una queja de un particular, que hace valer contra el abuso del poder.”

Jurisprudencia definida. Tesis número 70, 4ª. Sala, páginas 83 y ss. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación 1917-1965., que sustenta:

“No existe razón para negar en forma absoluta el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los órganos del poder público, cuando ellos, en realidad, por actos del propio poder, que autolimitando su soberanía, creando derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares, con quienes tienen relaciones de carácter jurídico, se han colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de arbitraje, de acuerdo con las

disposiciones del Estatuto jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado. En otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que, limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado, para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, para ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes.”

2. TEORÍA DE LA PERSONALIDAD ÚNICA CON DOBLE VOLUNTAD

Por otra parte, la teoría de la personalidad única con doble voluntad, afirma que normalmente, el Estado desarrolla una actividad imponiendo sus determinaciones en vista de su superioridad ante los individuos, es decir, tiene una voluntad soberana, que a veces puede utilizar por vía de mandato y en otras ocasiones, puede someterse al derecho privado, sujeta al principio de autonomía de voluntad. Esta teoría, tiene una visión integral del Estado como un todo jurídico que no necesita dividirse para desarrollar sus propios fines. El Estado impone su voluntad, sin duplicar su personalidad. En esta teoría, el Estado siempre es entidad pública con personalidad de derecho público. Al respecto, se ha pronunciado la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia, Semanario Judicial de la Federal VI época, 2ª. Sala, tomo LVI, página 63, que a la letra dice:

“El Estado puede asumir dos posiciones: una, en que advierte su índole de entidad soberana; otra, según la cual obra de modo análogo a como lo hacen los particulares. Esta distinción está reconocida por la Suprema Corte en su Jurisprudencia. (Tesis número 450, pág. 867 del apéndice publicado en 1955). Se ha llegado a afirmar que el Estado tiene dos distintas personalidades: una, de derecho público cuando actúa como entidad soberana y usa de su imperio; otra, de derecho privado, cuando obra como los particulares. La terminología adolece de imprecisión, el Estado es siempre entidad pública: no tiene dos personalidad, sino sólo una, que es de derecho público en todos los casos. Aún así, la distinción es real, puesto que hay dos aspectos diversos dentro de la personalidad única del estado. Con la mayor frecuencia, el Estado presenta un aspecto según el cual obra en ejercicio de su soberanía o de su poder de mando, y usa plenamente de su facultad de imperio, es decir, actúa unilateralmente como superior de los particulares, quienes por ello, le están subordinados; pero en otras ocasiones, sin dejar de ser persona de derecho público, trata con los particulares sobre bases de igualdad, en virtud de un concierto espontáneo, y no impuesto; sin hacer uso la autoridad de sus atributos de mando, en suma, de una manera análoga a como obran entre sí los particulares. En el primer caso, sus actos son de autoridad, y contra ellos procede el juicio de garantías; en el segundo supuesto, no son actos de autoridad para los efectos del amparo y contra ellos no sabe el juicio constitucional.”

De acuerdo con el Doctor Andrés Serra Rojas¹¹¹, la personalidad del Estado es única. El hecho de que la Administración Pública actúe con personalidad jurídica diversa en el

¹¹¹ Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, *op. cit.*, p. 473.

cumplimiento de sus fines, sólo hace referencia a que dispone de la misma personalidad del Estado para realizar la esfera de su competencia.

En nuestro régimen federal nos encontramos con importantes personas de derecho público: las entidades federativas o Estados; el Distrito Federal, la Federación y los Municipios; los Organismos Centralizados y Organismos de nueva creación; empresas de interés público, ya sea que pertenezcan a la Administración Pública Centralizada o Descentralizada. Así, para el Derecho Administrativo, la Administración Pública es una persona jurídica y aún se distinguen varias personalidades de la misma.

Garrido Falla¹¹², afirma por una parte que, “la personalidad del Estado es única y se refiere desde luego, al conjunto de sus funciones”, por otra parte, agrega: “Esto es particularmente cierto desde el punto de vista interno, la doctrina de la personalidad estatal sólo tiene relevancia práctica normalmente en cuanto personalidad de la Administración Pública”.

El Estado en su relación con los particulares, actúa como persona jurídica, a través de la Administración Pública, se encuentra constituida por un cuerpo normativo que la faculta y delimita en sus funciones, subordinada al mandato constitucional, y se está jerárquicamente organizada, para la realización de sus fines.

III.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La palabra administración tiene diversos significados. Se le usa para designar a la organización, la ordenación económica de medios, para aludir al orden de una organización. Hugo Charny¹¹³, considera que es: “un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos”. Etimológicamente se habla de *administratio*, *procuratio*, *gestio*, *dispensatio –onis*, *cura*, *-ae*, entre otros. La administración así entendida, puede ser utilizada tanto en el ámbito público como el privado, lo que varía es el fin, mientras la administración pública persigue el bienestar del interés general, la administración privada, busca el lucro.

¹¹² Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, 1979, p.336.

¹¹³ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo I, Buenos Aires, 1954, p. 483.

La parte más importante del Poder Ejecutivo que forma parte del Estado, es sin duda, la Administración Pública, y “desde el punto de vista formal, es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.¹¹⁴

Por su parte, Antonio Carrillo Flores, considera que: “la Administración Pública, es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y *–last but not least–* una orientación política.”¹¹⁵

La Administración Pública obedece a concepciones y manifestaciones que se han ido formando y modificando a través del devenir histórico, y que reflejan el desarrollo de los propios pueblos a los que pertenece y a las determinadas épocas en las que ella actúa, y ha sido sujeta de estudio de diversos pensadores, a saber:

Juan Bautista Bonnin¹¹⁶: “La Administración Pública es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. El gobierno es el pensamiento que dirige; la administración, el brazo que ejecuta. La Administración Pública es la acción del gobierno. La Administración Pública es la autoridad común que, dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público.”

Carlos Marx¹¹⁷: “El Estado capitalista ha vivido en la antinomia entre la vida pública y la vida privada, por lo cual la administración se limita a una actividad formal y negativa en virtud de que su poder acaba donde comienza la vida privada, lo que significa que la actividad de la administración pública está limitada por las condiciones existentes de una sociedad a la que debe servir”.

¹¹⁴ A. Molitor, *Administration Public*, UNESCO, p. 18.

¹¹⁵ Carrillo Flores, Antonio, *La justificación federal y la administración pública*, Ed. Porrúa, México, 1973, p. 10.

¹¹⁶ Bonnin, Carlos Juan Bautista, *Principios de la Administración Pública*, 1808.

¹¹⁷ Marx, Carlos, *El capital*, tomo I, 1983

Luther Gulick: la Administración Pública es aquella que parte de la ciencia de la administración, y que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales. Reconoce que existen problemas administrativos en los poderes legislativo y judicial, sólo que, por definición, el poder ejecutivo o administrativo es el encargado de realizar la política gubernamental, considerando al poder público en conjunto.

John M. Pfiffner: la Administración Pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno, coordinado con los esfuerzos, de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos. Como se puede observar en esta definición encontramos al elemento coordinación, como el factor o pilar más valioso de la administración.

Woodrow Wilson¹¹⁸: “La Administración Pública es el gobierno en acción. La Administración Pública es la parte más obvia del Gobierno; es éste mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo. La Administración Pública es la aplicación detallada y sistemática de la ley. Toda aplicación concreta de una ley general, es un acto de administración, ya sea la aplicación y cobro de un impuesto, la orden de un criminal, la ejecución de una obra pública o el reclutamiento militar. El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo. Los norteamericanos, explica Wilson, constituyen un pueblo práctico que más que estudiar el arte del gobierno, gobierna; más que reflexionar, actúa”. Es decir, es un pueblo pragmático, partidario de la acción antes que de la especulación.

Guillermo Willoughby¹¹⁹: “La función ejecutiva es la que representa al gobierno como un todo y vigila que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la que administra realmente la ley, tal como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial.” Por tanto, la primera tiene un carácter político, se relaciona con la determinación de las políticas generales e implica el ejercicio del juicio en su aplicación. Por su parte, la administración “pone en acción a esas políticas”.

¹¹⁸ Wilson, Woodrow, *El Estudio de la Administración*, 1887. Edición conmemorativa del 25 aniversario del INAP.

¹¹⁹ Willoughby, Guillermo, *Principios de la Administración Pública*; 1927.

Francisco Goodnow¹²⁰: “La administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del gobierno, y éste administra cuando nombra a un funcionario, da instrucciones a sus agentes diplomáticos, fija y recauda sus contribuciones, disciplina su ejército, investiga hechos relativos a la comisión de delitos, y ejecuta la sentencia de un tribunal. Siempre que veamos al gobierno en acción, a diferencia de cuando delibera o pronuncia una sentencia judicial, decimos que administra. La administración, pues, ha de buscarse en todas las manifestaciones de la acción ejecutiva.”

Marshall Dimock¹²¹: “Define a la Administración Pública como el estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y políticas de las autoridades gubernamentales.” La Administración Pública es más que una técnica y dirección eficientes, porque se interesa por los problemas de la sociedad. “La administración está relacionada con el *qué* y el *cómo* del gobierno. El *qué* es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El *cómo* son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable, juntos forman la síntesis llamada administración.”

Dwight Waldo¹²²: “La Administración Pública es la organización de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado”. “Es la acción encaminada a maximizar la realización de fines que son públicos por definición”. “La Administración Pública es un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un alto grado de racionalidad”. “La Administración Pública se distingue de la Administración en general, por su carácter precisamente “público”.

Max Weber¹²³, es una de las figuras más importantes del pensamiento administrativo del siglo XX, siendo la *Teoría de la Burocracia*, el principal aporte a la Administración Pública moderna, pues para él, la burocracia define la dominación legal de la autoridad administrativa, sobre reglas previamente establecidas para su organización y funcionamiento, como un orden normativo de competencias, atribuciones y funciones en un

¹²⁰ Goodnow, Francisco, *Derecho Administrativo Comparado: análisis de los sistemas administrativos*, dos volúmenes, Madrid, España Moderna, sin año (1893), p. 6.

¹²¹ Dimock, Marshall, “¿Qué es la Administración Pública?”, RAP, núm. 44, p. 14.

¹²² Waldo, Dwight, *El estudio de la administración pública*. Versión española 1964

¹²³ Weber, Marx, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, Dos tomos.

eventual cuadro administrativo, sus principios generales son: especialización, jerarquización, formalización, personal operativo, impersonalidad y carrera profesional.

Para este estudioso, la burocracia históricamente ha desempeñado un papel político y está regida por el principio de atribuciones oficiales fijas (leyes y reglamentos), asimismo, señala que las decisiones y acciones emprendidas por la administración deben mantenerse en archivos, ya que se basa en documentos (expedientes). La burocracia es un instrumento de lucha política con que cuenta el gobernante para imponer sus objetivos a los miembros de la asociación y sujetar la acción oponente de grupos sociales importantes.

La Administración Pública contemporánea se encuentra en proceso de transformación. Esta recuperando su carácter público¹²⁴ en la medida en que la vida pública es objeto de desestatización y desburocratización. Es decir, la Administración Pública cada vez es más público-social que burócrata-estatal (dominante, unilateral y autoritaria), al incorporar la opinión ciudadana en las acciones públicas, hacerla más pública significa que es apta para atender una diversidad de públicos, de demandas plurales y contrastantes de la sociedad para el diseño de políticas y la toma de decisiones en la agenda de gobierno.

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública se encuentra estructurada en nuestra Ley Fundamental en su parte orgánica, por ello podemos decir que la Administración Pública es un conjunto de órganos creados por un orden normativo que les otorga competencia y atribuciones para la realización de sus fines, en busca de la satisfacción del interés general.

En nuestro país, los artículos 90, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, establecen las bases de la Administración Pública federal, municipal, estatal y del Distrito Federal, respectivamente. A su vez, las correspondientes leyes orgánicas se ocupan de pormenorizar las bases organizativas de esta distribución de competencias.

¹²⁴ “Lo público funge como un concepto normativo. Las asociaciones libres conforman los puntos nodales de una red de comunicaciones que resulta del entrelazamiento de estructuras públicas autónomas. Dichas asociaciones se especializan en la generación y difusión de convicciones prácticas y, por ende, en descubrir temas de relevancia para la sociedad en su conjunto, aportar contribuciones para posibles soluciones de problemas, interpretar valores, generar buenas razones e invalidar otras”. Jürgen Habermas, *Moralidad, ética y política*, Coordinadora María Herrera, México, Alianza Editorial, 1993, p. 52.

“**ARTÍCULO 90.-** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal en su operación.”

“**ARTÍCULO 115.-** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:.....”

“**ARTÍCULO 116.-** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo....”

“**ARTÍCULO 122.-** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.....”

1.1.- CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN.

Las formas de organización de la Administración Pública, son: centralización, descentralización y desconcentración.

La centralización se caracteriza por la concentración de las atribuciones y facultades administrativas, en un solo ente al que se subordinan los demás miembros de la Administración Pública. En este tenor, el Doctor Jorge Fernández Ruíz¹²⁵, dice que “ la centralización, se caracteriza por depositar en el titular el máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la Administración Pública”.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en sus primeros tres artículos su forma de organización:

“**ARTÍCULO 1º.-** La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

¹²⁵ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, Mc Graw Hill-Interamericana, 1997, nota 19, p. 19.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

“**ARTÍCULO 2°.**- En el ejercicio de sus atribuciones para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos; y,
- III. Consejería Jurídica.”

“**ARTÍCULO 3°.**- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- III. Fideicomisos.”

En nuestro país, los artículos 80 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan que el titular de la Administración Pública Federal es el Presidente de la República. A quien corresponde ejercer las potestades que involucra la centralización administrativa, en función de una relación jerárquica, que son: toma de decisiones; nombramiento, es decir, la designación de los servidores públicos al interior de la Administración Pública, con excepción de algunos nombramientos en los que tiene que intervenir el Senado de la República, atento a lo dispuesto por el artículo 89, fracciones III, IV y IX de la nuestra Carta Magna; de Mando, que se traduce en órdenes obligatorias para sus subalternos; de Revisión, para la evaluación y examen de los actos de sus subalternos; de Vigilancia, control de la actuación de los servidores públicos subalternos; Disciplinario, relacionada con los procedimientos y sanciones administrativas de los servidores público en el desempeño de sus actividades.

“**ARTÍCULO 80.**- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

Es decir, “la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.”¹²⁶

¹²⁶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 165.

La desconcentración administrativa es una forma de diluir el poder y la competencia para el despacho de asuntos públicos. Para el Doctor Jorge Fernández Ruíz, “es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativa extremas de la centralización y descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior, a uno inferior... conservando la relación de jerarquía entre ambos.”¹²⁷

El órgano administrativo desconcentrado carece de personalidad jurídica y de autonomía orgánica, puesto que está subordinado al órgano central y normalmente la desconcentración es de carácter técnica, administrativa o por servicios.

1.2.- LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

De acuerdo con el artículo 90 constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal; y corresponderá al Congreso definir las bases generales para la creación de las entidades paraestatales.

El sufijo “para”-estatal, significa “al lado de”, “casi”, es decir, que no son propiamente organismos estatales, que formen parte de la Administración Pública Federal Centralizada, sin embargo, por delegación de funciones cooperan con los fines del Estado.

La administración paraestatal encuentra su sustento jurídico en los artículos 1° y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que disponen que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal, mismas que se entran descritas en los artículos 45 al 47 de la Ley en cita:

“ARTÍCULO 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

¹²⁷ Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo*, op. cit. p. 57.

“ARTÍCULO 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica, y

II. Las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o;

C) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

“ARTÍCULO 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º, fracción II, de esta Ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.”

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.”

Dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal, la descentralización es una forma de organización administrativa de los órganos del poder público, en el cual, al órgano descentralizado, se dota de personalidad jurídica y patrimonios propios, además cuentan con autonomía técnica y orgánica¹²⁸, para ejercer sus tareas de tipo administrativo. A esta forma de descentralización de le llama administrativa.

El control administrativo de los organismos de la Administración Pública Federal Paraestatal, se llevará en forma sectorizada, conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:”

“ARTÍCULO 48.- A fin de que pueda llevar a efecto la intervención, que conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

¹²⁸ “La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado. La autonomía orgánica, supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.” Ibid, p. 200.

IV.- EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

La globalidad que vivimos es expresión de la modernidad, cuyos tiempos para algunos autores la sitúan en el Renacimiento y otros hasta la Revolución Francesa con la aparición del Estado Liberal, en ellos existe una coincidencia básica: en los tiempos modernos se reconoce un "ego" trascendental como fundamento de toda experiencia y conocimiento posible, "el hombre se sitúa en el centro del universo y hace de su conciencia la medida de todas las cosas": de la propia existencia (Descartes); de la armonía del universo (Leibnitz); del conocimiento y la ética (Kant) y de la posibilidad misma de la historia universal (Hegel).

El Estado liberal es producto de la modernidad y en él quedan consagrados los derechos del hombre y el ciudadano que exigen respeto a la dignidad y frenan el poder arbitrario del Estado. El contrato social (Rousseau) -origen del Estado democrático- se opone al absolutismo y se afirma como principio explicativo de la política.

A la modernidad simultáneamente se le ha relacionado con el desarrollo del capitalismo, desde la época de los descubrimientos y las nuevas rutas de navegación hasta la expansión colonial e imperialista de los siglos XVIII, XIX y XX. Llega con un efecto expansivo e integrador, con una transformación decisiva: las nuevas relaciones de trabajo se fundan por primera vez en clases sociales propiamente dichas. A causa de ello, el filósofo y científico Carlos Marx reconoció que la burguesía es la clase "más revolucionaria" de la historia. Vale la pena subrayar que desde sus orígenes el capitalismo mostró una impetuosa tendencia a la expansión-integración para ampliarse e integrarse a las sociedades en que se implantaba. Esta expansión-integración nunca se dio de manera lineal, sino que fue siempre conflictiva, llena de luchas entre lo viejo y lo nuevo, de enfrentamientos políticos y militares. Por lo que la acumulación, la reproducción del capital constituyó desde el inicio la base fundamental de la globalización.

Los críticos del sistema capitalista -desde Marx hasta los principales representantes de la Escuela de Frankfurt: Horkheimer, Adorno y Marcuse- coinciden en afirmar que el sistema capitalista y la nueva idea de razón que aparece en el siglo XVIII, significaron sobre todo "capacidades de cálculo" (para la ganancia) y una clara aspiración de dominio sobre los hombres. Las desigualdades sociales, aparición de nuevas clases dominantes, la conquista

del "mundo marginado" y la explotación crecen vinculados al desarrollo del capitalismo y a un Estado que protege a los ricos, al status quo, al mismo tiempo que *afirma la igualdad formal de los hombres frente a la ley y sus desigualdades reales frente al mercado.*

No obstante estas tendencias, el Estado Liberal significó protección para el individuo y sus libertades, reconocimiento de su dignidad y una innegable capacidad (del sistema capitalista) para estimular el desarrollo científico y tecnológico, así como el pensamiento filosófico, político, social, ético y estético de los tiempos modernos. Por lo demás, el desarrollo del capitalismo no ha causado el estancamiento de las fuerzas productivas sino más bien ha incrementado su avance incontenible.

Los principales problemas de la época contemporánea han aparecido en el último tercio del siglo XX, hacia una cultura poderosa de la democracia, que asume como irrenunciable el principio de la libertad entre individuos con igualdad de derechos, respecto de situaciones similares, para la convivencia y paz social.

El capitalismo desarrollado ha refutado también los principios clásicos del liberalismo. El mercado libre y el orden jurídico y moral se habrían violentado por el dominio colonial, los monopolios y los aparatos impersonales del "capitalismo organizado". Entonces tenemos por un lado las contradicciones del capital, y por otro, la catástrofe del "socialismo real", la época contemporánea nos muestra signos de cambio e incertidumbre hasta hace pocos años con la caída del muro de Berlín, Alemania del Este en particular; el resquebrajamiento de la Unión Soviética; la atomización de Yugoslavia; la división de Checoslovaquia y otros cambios que eran poco previsibles, dando lugar a transformaciones de aperturas externas con el fortalecimiento de la globalización¹²⁹; las relaciones entre el Estado y la Sociedad adquieren una dinámica de mayor interdependencia e interacción, se mueven en direcciones distintas e impredecibles.

"Este proceso se intensifica en la década de los años noventa, donde acaba por configurarse una economía nueva caracterizada por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre, causa y efecto, a su vez de los cambios en la naturaleza y estructura de

¹²⁹ La globalización se entiende como la adhesión irrestricta al modelo económico mundial. El Fondo Monetario Internacional, define la globalización como "la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios; así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología.". La Real Academia de la Lengua define globalización, como "la tendencia de los mercados y las empresas a escala mundial que sobrepasa las fronteras nacionales".

operación de los mercados; el tránsito del mercado espacial a las redes de intercambio, el paso de estructuras de competencia oligopolítica en el mercado internacional a las alianzas estratégicas oligopolísticas; los cambios en la organización de la estructura industrial a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio intrafirma, el nuevo sistema de comercio internacional, donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario de bloques regionales"¹³⁰

En el desarrollo de la sociedad contemporánea, de revitalización de la vida pública, de una globalización¹³¹ sin precedentes, las economías son abiertas e impulsadas por la innovación tecnológica, el auge de los servicios, de las finanzas, las comunicaciones y el comercio mundial. La expansión-integración, ha sido la constante histórica del capital y ha tomado distintas formas, hasta llegar en nuestros días a la llamada Tercera Revolución Industrial de la energía nuclear, los satélites, los robots, las computadoras y la informática.

Los Estados se ven obligados a aumentar su nivel de cooperación comercial e integración económica con otros Estados y con diversos organismos internacionales: Organización de las Naciones Unidas (ONU); Fondo Monetario Internacional (FMI); Organización Mundial del Comercio (OMC); Banco Mundial (BM); entre otros; con el fin de poder controlar los efectos desestabilizadores de sus ámbitos internos. Como consecuencia, surge un enorme crecimiento de organizaciones, acuerdos comerciales e instituciones transnacionales que establecen las bases de un nuevo orden internacional cuya globalización implica que la gestión pública sea parte relevante para la toma de decisiones y las nuevas formas de integración y cooperación entre los Estados y políticas impulsadas por agencias, fondos monetarios, empresas y fuerzas transnacionales.

La sociedad y el mercado son regidos por la competitividad, el avance y el progreso de la ciencia y la tecnología, lo que debilita al Estado Intervencionista mejor conocido como Estado de Bienestar o *Welfare State*¹³²; para transformarlo en Estado Regulador y Promotor, a favor de la sociedad, que incluya en el mercado las fuerzas productivas tanto públicas como privadas, fomente la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

¹³⁰Villarreal, René, "Liberalismo social y Reforma del Estado", Nacional Financiera-FCE, México, 1993, p. 71

¹³¹ La llamada globalización se refiere al proceso de expansión internacional del capitalismo, representado por su máximo líder: los Estados Unidos de Norteamérica, con apoyo de diversos organismos internacionales: Organización de las Naciones Unidas, (ONU); Fondo Monetario Internacional (FMI); Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹³² Principalmente se refiere a la intervención del Estado en la economía.

"Por lo demás Estado-nación vive asediado por una globalización que encuentra en su soberanía un serio obstáculo para su expansión, Estorbo internacional y nacional porque la afirmación de la soberanía significa potencialmente un alto a la dilatación ilimitada del capital, ya que encarna la heterogeneidad de la política y la pluralidad de la sociedad y significa la afirmación de autonomías que escapan a la homogeneización que procura imponer el sistema dominante. Paradójicamente el Estado nacional que contribuyó hace cinco siglos a la expansión del capital hoy es el freno potencial de su mundialización. Pero la soberanía del Estado se debilita porque los consorcios y poderes que defienden la globalización le exigen desregulaciones y comportamientos favorables para su expansión: privatizaciones y abandono a los particulares de sus tradicionales funciones, apertura indiscriminada a las inversiones, incluso especulativas. Los Estados fuertes, los consorcios económicos y el capital financiero penetran libremente en la economía, en la política, en la sociedad, en la cultura, en la moral de los países subordinados. No se trata, por supuesto de "reglas objetivas" de la economía o la historia, sino de presiones de interés y de poder que hoy favorecen a los más fuertes".¹³³

V.- DEMOCRACIA Y LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACION

La última década del siglo XX, nos sitúa en nuevos escenarios del conocimiento y profundas transformaciones experimentadas por la humanidad con un carácter relativamente universal, situación que nos obliga a reanalizar y repensar las verdades paradigmáticas y reglas generales que ya no explican lo suficiente y se alejan del mundo factual.

Así, el tema de la democracia ha tenido en el último decenio del siglo una característica dominante, no sólo en la ampliación del número de Estados Democráticos, sino principalmente sobre el proceso de democratización que a nivel internacional vivimos. Estas transformaciones de la democracia se han influenciado por aspectos endógenos y exógenos del Estado, en su parte endógena por la socialización que ha experimentado con la incorporación activa y participativa de una sociedad plural en aspectos que antes estaban exclusivamente monopolizados por el Estado, y en su parte exógena, por la influencia de los cambios que a nivel internacional se han registrado, como el derrumbe del Bloque Soviético, la caída del muro de Berlín, el auge de los movimientos sociales en América Latina a favor

¹³³Flores Olea, Víctor, *Internet y la Revolución Cibernética.*, México, Editorial Harla, 1997, p. 89.

de la democracia, como aconteció en contra de las dictaduras políticas y militares de Chile y Argentina que se transformaron en regímenes democráticos.

"El criterio para distinguir una democracia de una no-democracia no coincide con el de distinguir la forma directa de la representativa. Un régimen político puede ser definido como una democracia -cualquiera que sea su forma específica- cuando todos los sujetos a los que se dirigen las decisiones colectivas políticas (leyes y disposiciones válidas *erga omnes* -para todos-), tienen el derecho de poder participar, con igual peso con respecto de cualquier otro, en el proceso que conduce a la asunción de dichas decisiones. Así, tanto la democracia directa como la representativa son tales en la medida en que el derecho de participación política es equitativamente distribuido entre todos los ciudadanos, sin exclusión de género, raza, religión, opinión o censo."¹³⁴

En la actualidad los Estados Democráticos, son el resultado de las inagotables demandas de la sociedad que cada vez son más numerosas, inalcanzables y costosas para los gobiernos, las cuales han incidido en un deseo generalizado a favor de una mayor y mejor democracia, tendientes a disminuir las exclusiones desde las cúpulas; de esta manera, Bobbio nos proporciona una definición mínima de la democracia, a saber:

"La democracia es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados (en suma reglas del juego, actores y movimientos hacen un todo)".¹³⁵

La democracia real se conforma de estructuras, procesos e instituciones, tiene mucho de ingeniería que es utilizada en la construcción, conservación y sostenimiento de las instituciones y en la capacidad de mantener un sistema de correlación con la sociedad. Además requiere de mayor participación, interés y actividad, con un mínimo grado de organización de grupos, sistemas de representación y el reconocimiento de los pluralismos.

De esta forma, podemos entender que la petición de mayor democracia tan insistente en los últimos años, se hace presente en cada momento, en más lugares y con mayor intensidad, hoy en día el proceso de democratización, es decir, el proceso de expansión del poder

¹³⁴Bovero, Michelangelo, *Los Adjetivos de la Democracia*, Colección temas de Democracia México, IFE, Serie Conferencias Magistrales No. 2, 1996, p. 16.

¹³⁵Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 78

ascendente, se está ampliando de la esfera de las relaciones político-económicas, a las relaciones en que el individuo es tomado en consideración en la pluralidad de su status y papel específico como ciudadano.

El ciudadano¹³⁶ es el protagonista de la democracia, de esta forma la democracia es entendida como la sociedad de ciudadanos. El ciudadano es ante todo, miembro de una comunidad política. En este sentido se establecen prerrogativas y responsabilidades que conforman el cuerpo ciudadano. La ciudadanía moderna es una condición jurídico-política que otorga al individuo una serie de derechos y obligaciones frente a la colectividad. El ciudadano es el titular de un poder efectivamente compartido. En nuestra Constitución Federal, la calidad de ciudadano y mexicano se consagra en los artículos 30 y 34:

“ARTÍCULO 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.

”ARTÍCULO 34.- Son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido dieciocho años; y II. Tener un modo honesto de vivir.”

Los regímenes democráticos se fortalecen cuando son respetados los derechos políticos y las garantías individuales de los ciudadanos, entonces, la sociedad se ve involucrada en actos gubernamentales, que se reflejan en el comportamiento de las instituciones otorgando un grado de certidumbre en la acción del gobierno. Por tanto, la Democracia la podemos entender como el gobierno o la vida de las instituciones, como un sistema de procedimientos

¹³⁶ "El estatuto de ciudadanía tiene tres momentos. Un momento civil que garantiza al hombre el ejercicio de sus libertades individuales frente al Estado: libertad de expresión, de movimiento, garantías frente a las arbitrariedades del poder. Un momento político, que da al individuo el derecho de participar en el gobierno: de votar y ser votado. Finalmente el elemento social de la ciudadanía: el derecho de cada miembro de la comunidad a disfrutar de ciertos mínimos de bienestar" T.H. Marshall, *Citizenship and social class and other essays*; Pluto Press, Londres 1991, p.129

institucionales, que bien podría llamarse democracia de los hombres entre grupos e instituciones, toda vez que siendo un sistema en continuo ensayo y error, es objeto de reelaboración y ajuste. Al respecto, el inciso a) de la fracción II del artículo 3º, constitucional, dispone:

“a)considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Como forma de vida, la democracia es un conjunto de proyectos entre el mundo del deber ser (normas elaboradas y constitucionalizadas), y el mundo del ser (conjunto de instituciones que se relacionan con la vida diaria), para solucionar los problemas sociales. Es decir, es un arreglo institucional para vivir en la estructura del poder. Por tanto, la democracia tiene un carácter normativo sobre la capacidad para deliberar, tolerar y acordar. Las normas son productos artificiales, creadas por el hombre para ordenar su propio modo de vida, implican un conocimiento de dirección hacia donde quiere ir, en forma convenida y con arreglo institucional, es así como la democracia es un sistema formal, adaptativo y experimental, no resuelve los problemas de la vida, nos brinda reglas para solucionarlos, institucionaliza los conflictos, disensos¹³⁷ y consensos de mayor importancia de la vida social, a través de un sistema de normas y pautas de conducta con contenido axiológico y de aceptación universal.

Según Bobbio, la democracia de un Estado Moderno, indiscutiblemente se refiere a una democracia pluralista. La lucha del abuso del poder se desarrolla en dos frentes, por una parte, contra el poder excesivo desde arriba en nombre del poder desde abajo; y por otra parte, contra el poder concentrado en nombre del poder distribuido. Dentro de este pluralismo un principio lógico es el disenso, ya que la democracia es un sistema político que presupone disenso, competencia, concurrencia; en el que el consenso sólo se da en las reglas de la contienda. En una sociedad pluralista sólo es posible el disenso, donde el individuo en su calidad de ciudadano es libre de manifestarse y de organizarse.

La democracia es un conjunto de mecanismos que permite a las diversas corrientes expresarse y actuar en un marco institucional y legal. La idea que sintetiza el consenso, o sea, la libre y voluntaria aceptación del mandato es el pacto social, en el cual los hombres

¹³⁷ "La libertad del disenso tiene necesidad de una sociedad pluralista, una sociedad pluralista que permite una mayor distribución del poder, una mayor distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil y por último, la democratización de la sociedad civil amplía e integra la democracia política." Bobbio, *El futuro de la democracia*, op. cit., 1996, p. 73.

expresan su acuerdo para crear el cuerpo político. El contrato social ¹³⁸ justifica racionalmente al Estado, y por ser el contrato la plataforma originaria del consenso, ningún Estado tiene legitimidad cuando carece del consentimiento de los ciudadanos.

En los procesos de democratización adquiere una importancia central el abandono de las lógicas autoreferenciales del sistema político-estatal, junto con la lucha por la emergencia de un sistema político institucional que, además de dar cabida a distintas formas de representación social, pueda reconstruir el orden social, profundamente resquebrajado por la creciente desintegración social, así como permitir y canalizar distintas formas de autoexpresión social. Particularmente visible y recurrente, es el reconocimiento de una tensión creciente entre el Estado y la sociedad, que por una parte, expresa que lo público y lo político, no se agotan en lo estatal; y por otro lado, se traduce en la búsqueda de la preservación de identidades culturales y de una mayor autonomía de lo social. El Estado debe agilizar y promover la incorporación activa de la sociedad en lo que antes era exclusivo para el sector estatal y/o privado.

Con base en los procesos de democratización de los Estados contemporáneos, el surgimiento del espacio público¹³⁹ en la última década del siglo XX se relaciona con el cuestionamiento del Estado, el desprestigio e inoperancia de la Administración Pública, incluyendo el destino catastrófico de una crítica moral a la política. En este sentido, los retos que enfrentan hoy el Estado, gobernantes y gobernados encuentran en el espacio público, acorde con la libertad y la igualdad de los ciudadanos, una opción a la solución de los múltiples y variados problemas que caracterizan a la sociedad de fin de siglo, dispuesta a ejercer sus derechos y acatar sus obligaciones, fortaleciendo las responsabilidades que se tienen compartidas.

Para Drucker¹⁴⁰, la apertura de espacios se trata no de un procedimiento cerrado y excluyente, sino por el contrario de un recurso de la acción social, abierto siempre a la innovación y al perfeccionamiento. La consistencia misma de la democracia para alcanzar

¹³⁸ "La ficción de un contrato social, como expresión general y manifiesta del consenso a un determinado ordenamiento político, tiene precisamente la misión de indicar las condiciones fundamentales bajo las cuales un ordenamiento puede y debe ser considerado legítimo". Bovero, Michelangelo, *Società di contratti, contratto sociale, democrazie reale*, Teoría Política No.2, 1985, p. 9.

¹³⁹ "Es así como frente a los poderes particulares y estatales, el espacio público es el derecho a la ciudadanía para mantenerse unida en aquello que le es común. Trascender el Estado civil (relación de particulares) para instituir la cosa pública (hogar ciudadano), es la clave para que las formas de asociación fructifiquen como sostén de una vida estatal respetuosa del espacio público" Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida Estatal*, Toluca, México, 1994, p. 140.

¹⁴⁰ Drucker, Peter, *La formación de los nuevos pluralismos*, México, Hermes, 1992, p. 129.

sus fines está en la acción consecuente de quienes en ella participan como actores. En este sentido podemos entender a la democracia como un elemento necesario para que el Estado pueda dar continuidad a sus acciones, así como propiciar un mayor pluralismo dentro de la propia organización de la sociedad. La nueva organización pluralista de la sociedad no tiene interés en el Estado ni en el gobierno a diferencia de las instituciones pluralistas anteriores, no se trata de un conjunto sino de un órgano de la sociedad.

Las nuevas formas de ocupación de espacios, anteriormente reservados a las organización de tipo jerárquico, político o burocrático, han dado lugar a que esos espacios se amplíen a la participación ciudadana, para tratar asuntos de la vida en común, también conocido como espacio público.

VI.- LA AMPLIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Estado contemporáneo es parte del espacio público, se rige también por derechos y obligaciones y uno de sus puntos fundamentales es el referente a la vida pública, entendida como un espacio perteneciente a los ciudadanos. La vida pública le imprime al Estado su esencia social encaminada al bien común, por tanto, el espacio público, es la propia reivindicación del Estado con la sociedad.

"Al hablar de "espacio público" nos encontramos ante una primera dificultad, pues aquí "lo público" asume varios significados....parto de tres básicos... En primer lugar, existe una prolongada tradición de uso del adjetivo que lo asocia a lo "común o lo general" en contraposición a lo individual o particular. El segundo sentido hace referencia a lo "visible, manifiesto u ostensible" en contraposición a lo "oculto o secreto". Un tercer sentido remite a la idea de lo "abierto" en contraposición de lo "cerrado". En este caso se hace destacar la accesibilidad en contraposición a lo "vedado".¹⁴¹

En la sociedad contemporánea, el enfoque de "lo público"¹⁴² como forma de vida, tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas con una variedad de opciones acorde con los

¹⁴¹Rabotnikof, Nora. *El Espacio Público y la Democracia Moderna*. Colección Temas de Democracia. IFE, Serie Ensayos No. 1, 1997, p. 11.

¹⁴² Hanna Arendt, considera como público: "al mundo, a todo aquello que es común al hombre, todo aquello que puede ser conocido, compartido, visto y creado a ojos de los demás, sin que por esto se vulnere o lesione la identidad única y propia del individuo". Hannah Arendt y Karl Jaspers, *La condición humana, The Human Condition*; University of Chicago Press, Chicago, 1958, p. 129.

nuevos pluralismos. Lo público recobra su vitalidad como centro de convivencia, asociación e interdependencia de los ciudadanos y reclama su propio espacio: el espacio público, que es desde el punto de vista de la condición humana, un espacio de aparición de la libertad.

"Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía respaldo y extensión general. Más aún el ámbito de lo público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismo o por voceros de sus organizaciones, hacen políticas y hacen las políticas; definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado. Sin embargo, lo público del Estado no es equivalente a su naturaleza política en la cual ejerce su *imperium* sobre individuos, grupos y clases. Se refiere fundamentalmente a un modo de vida donde sin enajenar su capacidad de dirección, emergen formas de articulación que dan sustento a la vida ciudadana. Lo público es la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía".¹⁴³

Los Estados democráticos viven una tendencia universal de representación y participación ampliada, donde el espacio público, antes reservado al Estado, es recuperado por la sociedad, como parte del liberalismo que proclama los derechos que el ciudadano tiene y que el Estado como obligación debe salvaguardar y hacer valer.

"Lo público es la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía. En lo público, la distinción entre individuo y ciudadano es trascendental. El individuo es reconocido por su libertad subjetiva para conseguir fines privados que no trasciendan la esfera de lo particular. En tanto que como ciudadano, tiene derecho a ejercer su libertad subjetiva pública lo cual significa que se desenvuelve más allá de su privacidad. Esto significa que ingrese a un ámbito donde se identifica socialmente con los demás. Es una identificación nacida de necesidades comunes y de valores metaindividuales."¹⁴⁴

Lo colectivo a diferencia de lo individual, permite la incorporación de una pluralidad de intereses hasta constituir los fundamentos de la vida en común. Lo público es entonces, la

¹⁴³ Aguilar Villanueva, Luis F., *Estudio Introductorio* en "Estudio de las políticas públicas", México, Ed. Porrúa 1994, p. 252.

¹⁴⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. Toluca, México, IAPEM, 1994, p. 69.

vida en común, significa la oportunidad de convivir bajo normas claras, las cuales se sintetizan en derechos y obligaciones.

"Para Bell, lo público es el ámbito en el cual ocurren la satisfacción de las necesidades y aspiraciones públicas, en contraposición con las aspiraciones privadas. Las esferas pública y privada tienen vínculos estrechos y una relación conflictiva, en tanto que expresa el interés público versus el interés privado. Lo público puede ser un área abierta y visible en la cual ocurre la vida pública, el mercado público, la socialización pública, etc., también puede ser la arena en la cual todos los individuos entran en contacto y se agregan colectivamente en un todo público, asimismo, puede ser el ámbito restringido del Estado y de las acciones de éste para dominar la vida social."¹⁴⁵

En palabras del Doctor Uvalle.¹⁴⁶, a diferencia del espacio público, en el espacio de lo privado se da la relación entre lo tuyo y lo mío. Es un espacio donde los particulares tienen derechos y obligaciones para dar cuerpo a transacciones lucrativas, a la posesión de la propiedad y a la obtención de ganancias que pueden obtenerse con el concurso de los factores de producción, es un espacio de beneficios no compartidos que, sin embargo, han de respetar la privacidad de los otros individuos”.

Para este autor, lo público alude a una sociedad organizada que genera espacios de autonomía, donde la cooperación y la corresponsabilidad hacen que el actuar del gobierno sea cada vez más público, lo cual a su vez demanda una sociedad activa y participativa, informada y con conocimiento de las acciones del gobierno.¹⁴⁷

En el estado de Derecho¹⁴⁸, es donde el espacio público debe entenderse con mayor precisión, es aquí donde lo público adquiere una importancia humanística, acorde con las garantías de libertad e igualdad de los gobernados, genera importancia a la participación y expresión de una sociedad celosa de sus derechos y responsable de sus deberes ciudadanos en un contexto de legalidad y legitimidad.

¹⁴⁵ Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado. Límites del Estado*. INAP. México, 1992, p. 60.

¹⁴⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros, op. cit.*, p. 70

¹⁴⁷ *Ibid*, p. 137

¹⁴⁸ "Un régimen democrático solamente es posible en el ámbito de gobernar que de acuerdo a una tradición se remonta al "gobierno de las leyes". El Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: sólo el Poder puede crear Derecho y sólo el Derecho puede limitar el Poder. Un ordenamiento de este tipo solamente es posible si aquellos que ejercen los poderes en todos los niveles pueden ser controlados en última instancia por los detentadores originarios del poder último "los individuos específicos".... por lo que la doctrina democrática reposa en una concepción individualista de la sociedad, por lo demás semejante al liberalismo...que existe solamente allí donde los derechos de libertad han sido reconocidos constitucionalmente" Bobbio, *El futuro de la democracia, op. cit.*, pp. 18-20.

El fortalecimiento del poder público viene aparejado con una nueva visión del Estado en el que los ciudadanos y gobernados, reclaman su lugar en la vida pública, defienden sus espacios de gestión y están dispuestos a asimilar las responsabilidades y corresponsabilidades a que haya lugar.

Lo público como forma de vida, es la esencia del poder estatal, en la medida que su ejercicio sea en favor del bien común; la arena en la cual todos los individuos entran en contacto y se agregan colectivamente en un todo público, justamente para relacionarse como esfera pública.¹⁴⁹

La categoría de lo público remite a un proyecto de democratización sustantivo que afecta lo económico, social y político. La forma de esta democratización, en lo económico y social, es la cogestión, autogestión y cooperación, que crean entre lo público y lo estatal, un espacio de socialización, descentralización y autonomía de las decisiones. En lo político, implicaría un tipo de organización política que acerque a representantes y representados, que desburocratice la gestión y la haga más transparente y que incremente la participación del ciudadano.

Es importante reivindicar los intereses públicos, a través de la incorporación de una mayor cantidad de personas en su satisfacción, así como la creación de espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad, que garanticen que las decisiones de aquél tengan como medida la ampliación y respeto de los derechos ciudadanos.

Como parte de la redistribución de acciones entre el Estado y la sociedad, figura el establecimiento de condiciones para la conformación de una opinión pública espontánea, que recurriendo a la persuasión, puede ejercer una influencia indirecta sobre la formación de la voluntad política. Pero la propia influencia directa resulta también relevante en el marco de perfeccionar los mecanismos de representación social y política para la elaboración de políticas y decisiones públicas. En tal sentido, no sólo está en juego la optimización de los mecanismos tradicionales: elecciones, partidos, formas directas de expresión ciudadana (referéndum, plebiscito, consulta popular, etc.), sino la posibilidad de provocar la reflexión de

¹⁴⁹"Habermas remite la esfera pública a una instancia deliberativa, que medie entre el Estado y la sociedad, ofreciendo a aquél fundamentos normativos desde las asociaciones autónomas, que aporten a la democratización de los procesos de formación de opinión y voluntad política". Cunill Grau, Nuria, *La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos* en Revista Reforma y Democracia No. 4, Caracas, Venezuela, 1995, p. 98.

la burocracia pública, ampliando los mecanismos de participación social y la forma discursiva de su voluntad; puesto que para la satisfacción de las necesidades colectivas, el ámbito de lo público rebasa el ámbito de lo privado, habida cuenta de que es precisamente en el campo de la Administración Pública donde se toman las decisiones más importantes que afectan la vida colectiva. Por tanto, la vida pública se fortalece no sólo cuando los ciudadanos son tomados en cuenta en relación a los asuntos comunes, sino también cuando se respetan sus libertades civiles, de organización, participación, convivencia e integración social.

El reto fundamental en la democratización del Estado, es romper la actitud pasiva de la ciudadanía; o en su caso, propiciar y permitir la participación de la misma en los asuntos que le son de su interés. En este sentido, es necesario abrir vías institucionales para que la opinión de las distintas comunidades y grupos sociales sea determinante en la acción del gobierno y tengan la capacidad de compartir y asumir bajo su responsabilidad las iniciativas que por sus propias características así lo requieran y que hasta ahora han sido concentradas por los gobiernos.

En la medida en que se abran canales para que la sociedad conozca, evalúe y participe en la variedad de ocupaciones estatales que les afecte, el Estado dejará de ser un ente abstracto, ajeno y lejano de la esfera social.

El destierro de actitudes autoritarias o centralistas no se da, ni se dará automáticamente, es un proceso que se consolidará paulatinamente, en la medida en que la sociedad y el gobierno asuman en forma corresponsable, la tarea de fortalecer los mecanismos democráticos para la toma de decisiones. La democracia no se consolida sin la participación enriquecedora, constante y fluida de los miembros de la sociedad. La participación ciudadana es búsqueda permanente de respuestas eficientes para resolver los problemas y conflictos de intereses propios de la vida comunitaria.

La sociedad ha buscado en las organizaciones no gubernamentales también llamadas ONG's, otra opción para la expresión de sus intereses y necesidades. El fenómeno de estas organizaciones es un símbolo del acomodo que dentro de las sociedades viene operando, presagia sociedades más organizadas y más actuantes.

Es así, que al cambiar las relaciones entre el Estado y la sociedad organizada, se deben dejar de lado las actitudes paternalistas y tutelares, y en su lugar, tomar el papel de

promotores en proyectos de colaboración social y gestores de nuevas iniciativas de bienestar. Es evidente que en la actualidad la ciudadanía y sus organizaciones buscan no sólo ser escuchadas en sus opiniones, sino que están interesadas en participar en la toma de decisiones en aquellos asuntos que son de su interés.

Por consiguiente, una opción deseable para discernir el espacio público organizativo y funcional de la gestión gubernamental, consiste en la identificación entre los ámbitos posibles y deseables de participación ciudadana, a través de sus propias organizaciones formales. Se trata de una vía de actividad continua, directa y organizada, no de una acción espontánea y difusa.

De esta manera podemos señalar que un fenómeno alentador en los últimos años ha sido la multiplicación de los espacios que la ciudadanía reclama, teniendo como rasgo distintivo la colaboración y corresponsabilidad en la atención de problemas y necesidades sociales, a partir de considerar un gobierno representativo y defensor de las libertades y valores de la sociedad.

VII.- PLURALISMOS Y GRUPOS DE INTERÉS

Actualmente, la relación de la sociedad con el Estado, tiene como referente el comportamiento de los opuestos y de sus organizaciones.

Peter Drucker¹⁵⁰, señala que la revaloración de lo estatal, es consecuencia de que el Estado responde en diluir la posibilidad de constituirse en un poder extraño o ajeno a la vida en sociedad, lo estatal es condición y modo de vida para asegurar la vida en comunidad, generando las acciones necesarias para encontrar nuevos mecanismos que conlleven a una mayor democratización y sobre todo un más desarrollado pluralismo. Este nuevo pluralismo se orienta a la función y a la eficacia. Considera que el mundo se ha orientado a formar nuevos pluralismos y a cada institución pluralista le corresponde desarrollar una función específica y limitada.

El enfoque plural incorpora argumentos y opiniones de grupos ilustrados, grupos no gubernamentales, grupos de opinión (interés compartido), grupos de interés (sólo los

¹⁵⁰Drucker, Peter, *La formación de los nuevos pluralismos, op.cit.*, p. 118.

ciudadanos afectados en un tema en particular), y el gobierno; en suma, de la calidad de los argumentos depende la calidad de la acción.

En la actualidad la sociedad capitalista está organizada y es gobernada, exige una redistribución para el ejercicio del poder, no sólo de manera exclusiva de las autoridades gubernamentales, sino incluyente de individuos y colectividades de la propia sociedad, a lo que se podría denominar Estado de redes de poder.¹⁵¹

Según David Truman¹⁵², las nuevas relaciones en el contexto plural-local, parten de una concepción política contextualizada en periodos de tiempo determinados, de acuerdo a la fuerza de los intereses contendientes y dentro del proceso de redefinición de las instituciones gubernamentales, los partidos políticos y las instituciones sociales, a lo que podríamos llamar "sociedad civil", y que cada vez incorporan en el proceso de toma de decisiones públicas a múltiples *demos*, grupos de interés y públicos ilustrados.

El pluralismo democrático que experimenta el Estado capitalista, tiene como referente el equilibrio entre las múltiples fuentes de poder, tanto gubernamentales como no gubernamentales. La misma existencia de una gran variedad de centros de poder, que han puesto de manifiesto el fin del monopolio de lo público por el Estado, da cuenta de una estructura fragmentada de poderes compartidos, que son el elemento sustantivo que permite el funcionamiento eficiente de una sociedad plural. Esta noción de equilibrio es el verdadero enfoque pluralista, dado que dentro del capitalismo las fuerzas del mercado determinan la competencia del interés individual y colectivo, por tanto del poder; por lo que la acción gubernamental se mueve permanentemente dentro de un amplio margen de inestabilidad, dirigiendo y organizando acciones, mediante un marco de normas y procedimientos previamente establecidos, para lograr márgenes consensuales de negociación que permitan restaurar el equilibrio¹⁵³, en un proceso de ajustes y adaptaciones a sus demandas, interactuando las instituciones de gobierno con los grupos de interés, discutiendo la viabilidad de un sistema de pesos y contrapesos, para equilibrar y acotar la acción gubernamental.

¹⁵¹Uno de los prerequisites para que exista la Poliarquía (concepto alternativo a la ambigüedad de democracia), es el de la supremacía de la regla de las minorías sobre la regla de las mayorías. Estas minorías son dinámicas, son grupos que se forman y se reforman y negocian objetivos específicos. Esta sociedad de redes en permanente movimiento rechaza el mito de la tiranía de la mayoría. En sociedades donde la Poliarquía democrática capitalista opera, son las redes de poder compuestas por múltiples minorías las que realmente gobiernan". Dahl, Robert A., *La Poliarquía*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989, p. 26.

¹⁵²Truman, David; *The Governmental Process*, New York, A. Knopf. 1989, p. 502.

¹⁵³Ibid, pp. 95 y 131

En este sentido, el elemento fusionador de la actividad privada/pública de la sociedad, es la agregación de intereses y voluntades, la que permite múltiples adhesiones, de acuerdo a los más variados intereses y roles sociales, por lo que los grupos de interés desempeñan un delicado balance entre la acción individual y colectiva, en donde el balance y la cohesión en un sentido de equilibrio, son condiciones esenciales, para posibilitar un desempeño eficiente, para el logro de los objetivos propuestos.

La organización de los individuos en torno de intereses, es parte de la propia naturaleza del hombre, la fuente más común y durable de conflictos proviene de la variada e inequitativa distribución de la propiedad. Estos grupos desempeñan una función representativa comunicando los deseos de sus miembros a las autoridades gubernamentales; confrontan e intercambian opiniones con el gobierno, y pueden ejercer algunas formas de autoridad privada.

Los grupos de interés no necesitan la intervención del gobierno para promover sus ideas e intereses, no necesitan de la imposición de controles, salvo la legislación restrictiva o coactiva que imponga el límite a su capacidad de acción.

La concepción de una sociedad integrada por una multiplicidad de grupos y organizaciones, que vía el conflicto resultante de los múltiples intereses de los adversarios, conlleva a disensos que se pueden transformar en consensos, de tal forma que el interés privado tiende a convertirse en interés público dentro del marco normativo que el fenómeno democrático requiere.

Conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno, es quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. De ese equilibrio depende la llamada gobernabilidad¹⁵⁴ de un sistema político que generalmente, suele plantearse en términos de una sobrecarga de demandas y

¹⁵⁴ "La democracia como forma de gobierno, de régimen político, no puede dejar de ser vulnerable al problema de la gobernabilidad, entendida como la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecas a éste. El entorno de la acción de gobierno recoge aspectos ligados tanto al medio *societal* como al internacional. En el primero de ellos los partidos políticos como agentes vehiculadores de la representación popular, desempeñan un papel muy activo. En cuanto a lo intrínseco a la acción de gobierno, se refiere al propio proceso de creación de políticas que confieren una función primordial a las relaciones entre los poderes del Estado y a la participación de distintos grupos organizados de la sociedad en dicha tarea". Alcantara, Manuel *El reto de la gobernabilidad democrática* en Política y Ciencia Política, Conferencias Magistrales Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, IFE, 1997, p. 184.

expectativas sobre una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos, es decir, entre lo socialmente deseable y lo económica y políticamente posible.

La mejor participación ciudadana en la democracia, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzan demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad.

El pluralismo participativo democrático requiere de una participación corresponsable, organizada e incremental de la sociedad, dentro de una visión ampliada del ámbito público y privado, que ya no exclusivo de lo estatal, donde la imperfección de la convivencia humana exige de la asociación y cooperación de los individuos. Ser ciudadano implica que la sociedad es el ámbito donde se instituyen sus derechos y obligaciones en el marco de un estado de Derecho.¹⁵⁵

Dentro de la propia dinámica del desarrollo democrático, la sociedad es el reflejo de los grupos de interés que la constituyen y que en ella operan, esta dinámica social determina la esencia misma de los grupos de interés y gradualmente demandan que las instituciones públicas sean un reflejo de las demandas que ellos mismos representan. Este argumento le da un sentido corporativo a la sociedad, al considerarla intrínsecamente como una organización: organización de lo privado/privado, de lo privado/público y de lo público/público, por lo tanto, por un lado lo gubernamental y lo estatal son reflejo y resultado de esta agregación infinita y variable de voluntades desde perspectivas consensuales, por tanto, legitimadoras y desde perspectivas estructurales/funcionales, por tanto, orientadas a la eficiencia.

La agregación de voluntades, materializada por la diversidad de roles, actividades e intereses individuales y expresada en la existencia o potencial de grupos, propicia la constitución de “sociedades de públicos”, es decir, la posible y por tanto, presumible pertenencia a una multiplicidad de grupos que trascienden su actividad específica, que de

¹⁵⁵ “El Estado de derecho en su prístino sentido, es un Estado cuya función capital es establecer y mantener el Derecho y cuyos límites de acción están rigurosamente definidos por éste, pero bien entendido que Derecho no se identifica con cualquier ley o conjunto de leyes con indiferencia hacia su contenido, sino con una normatividad acorde con la idea de legitimidad, de la justicia, de los fines y de los valores a los que debía servir el Derecho; en resumen, con una normatividad acorde con la idea del Derecho.” Manuel García Pelayo, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid. Alianza Editorial, 1993, p. 52.

acuerdo a la concepción de mercado político, propuesto por Bobbio¹⁵⁶, es el resultado de sociedades si bien más demandantes también más oferentes.

La tradición política occidental, ha compartido la creencia en los derechos de propiedad, el individualismo y la competencia, como cualidades necesarias del hombre en sociedad. Por tanto, en las sociedades plurales democráticas, la aparición constante de intereses contradictorios en permanente competencia, la multiplicidad de roles de entornos privados/públicos, y la necesidad de organizar el equilibrio disenso/consenso/disenso, transformándolo en interacción organizada, redundan en concepciones innovadoras de la acción gubernamental, a través del diálogo¹⁵⁷, resultante de gobiernos abiertos, rendidores de cuentas, publicitados, de cara a la sociedad y acreditando un reconocimiento *societal* que se añade a la función pública del Estado y del gobierno.

Dentro de la visión plural de la democracia participativa, los intereses no son expresados en términos de conflicto de clase, por lo tanto, la mayoría de las demandas no se refieren únicamente al sistema económico, pues existen casos específicos, incluso con un marcado énfasis de tipo local o regional, de esta forma los grupos de interés orientan su comportamiento y acciones no necesariamente en un sentido de beneficio de la sociedad en su conjunto, su intención es más bien limitada.

VIII.- ADMINISTRACION PUBLICA Y GESTION PUBLICA

La sociedad es en esencia organización de la diversidad privada y pública, el Estado como producto de la razón humana esta ahí para garantizar los espacios que aseguren la convivencia y desarrollo de esa diversidad; el gobierno se constituye representativamente para darle sentido de dirección y organización a la misma, por tanto, corresponde a la Administración Pública materializar en un sentido de racionalidad el bien común y la calidad

¹⁵⁶Entre partidos y ciudadanos se da el pequeño mercado aquello que se llamaría el "mercado político", mediante el cual los ciudadanos electores investidos -en cuenta a electores- de una función pública, se vuelven clientes y una vez más una relación de naturaleza pública, se transforma en una relación de naturaleza privada, se trata de una forma de privatización de lo público....el mercado político en el sentido concreto de relación generalizada de intercambio entre gobernantes y gobernados, es una característica de la democracia real...que se nutre de ese intercambio continuo entre productores y consumidores (o a la inversa) de poder...tener poder significa tener la capacidad de premiar o castigar, es decir, de obtener de los demás ciertos comportamientos deseados, o prometiendo y siendo capaz de dar recompensas, o amenazando y siendo capaz de infligir castigos" . Bobbio, *El futuro de la democracia*, op. cit., 154-156.

¹⁵⁷Es mediante el diálogo que cada opción particular puede integrarse a una totalidad de opiniones diversas, las cuales pueden ser de tipo individual (personal y privado) o de tipo colectivo (público y social). En consecuencia en un ambiente democrático las diferentes opiniones representan la manifestación de juicios de valor que se pueden modificar en la medida que se transforman las circunstancias históricas, así como la expresión de formas variadas de disenso o de consenso" Baca Olamendi, Laura, *Diálogo y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, No. 13, 1996, p. 53.

de vida de esta diversidad, en su connotación redistributiva de responsabilidades en busca del equilibrio en un sentido de equidad.

Para David Truman, el equilibrio sólo se logra vía una adecuada gestión pública que posibilite la interacción de los grupos de interés con las instituciones de gobierno, discutiendo la viabilidad de un sistema de pesos y contrapesos como parte sustancial del quehacer público en su sentido ampliado en una democracia.

Para la Administración Pública, el espacio de lo público implica el reto de diseñar estrategias y mecanismos públicos más efectivos que permitan optimizar y hacer mejor y más productivos los recursos disponibles, dando cuenta de los resultados en forma visible y tangible a la ciudadanía, puesto que en un gobierno democrático la tendencia es contar con una opinión pública informada, atenta y propositiva. Hoy uno de los criterios para calibrar la democracia es la visibilidad del poder, el gobierno que se presenta ante los ojos de todos. Se ha dicho que la democracia es "el gobierno del poder público en público" donde se entiende por poder público, lo opuesto a lo privado, contrario a lo oculto y secreto, teniendo como regla básica la publicidad.¹⁵⁸

En este sentido, la gestión pública es el centro fundamental para acercar la relación del gobierno con los ciudadanos, no es un programa o conjunto de procedimientos que se definen *a priori* para alcanzar metas pre-establecidas, sino un sistema de comunicación, de actitudes y aptitudes acreditadas, de políticas definidas y de recursos utilizados para atender y solucionar problemas específicos, que le son demandados tanto al gobierno como a la administración pública.

El gobierno, es un sistema de instituciones que tienen como objetivo generar y dar vigencia al estado de derecho, dar una dirección común a los individuos, grupos y organizaciones, preservar el bien común y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia la consecución de metas colectivas. Mientras que la Administración Pública es la actividad del Gobierno encargada de crear, reproducir, transformar y desarrollar la vida de la sociedad, en un marco de legalidad y orden.

¹⁵⁸"La obligación de la publicidad de los actos gubernamentales, es importante, no sólo para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder, sino porque la publicidad es en sí misma, una forma de control que permite distinguir entre lo que es lícito de lo que es ilícito." Bobbio, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 37.

Los públicos¹⁵⁹ que la gestión pública atiende, son demandantes, politizados, informados y contestatarios. No son públicos silenciosos, pasivos e indiferentes. Son cada vez más activos, organizados y emprendedores, reclaman resultados satisfactorios y tangibles, cuentas claras en la utilización de los recursos públicos.

La gestión pública diferenciada del concepto burocrático de la Administración Pública, centrada en funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y conservación del *statu quo*, se inscribe en los procesos de democratización, orientando su acción en forma comprometida en busca de una solución creativa a los problemas colectivos de la administración, en un contexto integrador de los actores involucrados, incluyendo la evaluación¹⁶⁰ de sus resultados no sólo en cantidad sino en calidad, con lo cual se puede generar confianza y lograr el consenso.

“La confianza es un capital social; la confianza es necesaria para regular los intercambios políticos y para mantener el tejido social, pero también para hacer funcionar la economía...tenemos un problema inmediato que volver a poner en el orden del día la importancia de las relaciones de confianza...Quizás antes de construir las nuevas instituciones económicas, sociales y políticas que necesitamos, un primer paso sea defender en el plano de las ideas, la importancia de las reglas, las instituciones y la confianza.”¹⁶¹

La gestión pública al estar más situada en la sociedad que en el gobierno, y al ser más directa que representativa, se orienta a lograr el bien común con un sentido de equidad, propugna un federalismo altamente descentralizado, en donde el poder radicaría realmente en los Estados, exaltando y privilegiando al gobierno local. En su sentido más puro, la gestión pública que instrumenta las decisiones gubernamentales, es el resultado del acceso efectivo de intereses diversos, un medio útil para que la lucha de los opuestos no sea tan controvertida y su estabilidad depende de la adhesión y soporte de intereses plurales con sentido colectivo de bienestar.

¹⁵⁹ Entendiendo por públicos, las organizaciones de ciudadanos diferenciados en sus actividades, problemas y alternativas de solución.

¹⁶⁰ “La evaluación es un instrumento de política, forma parte del proceso político en la toma de decisiones, sirve para hacer ciertos juicios de valor...la evaluación puede servir como medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, así como para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados.” Subirats, Joan, *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*, Revista Gestión y Política Pública, UNAM, 1994, pp. 7-10.

¹⁶¹ Paramio, Ludolfo *La sociedad desconfiada: incertidumbre social e ideología neoliberal del mercado puro*, en Conferencias Magistrales del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-IFE-UAM, 1997, p. 95.

En lo que corresponde al nuevo papel del Estado, la gestión pública deberá propiciar que los ámbitos de gobierno puedan interactuar de una manera más institucional, favoreciendo la operación y concurrencia más efectiva, para que las instancias de gobierno que se encuentran en sus diversos ámbitos, tengan la oportunidad de contribuir a una mejor y mayor atención de la vida pública. Las relaciones intergubernamentales con la sociedad son elemento clave de la eficacia estatal y de ahí que la gestión pública facilite su mejor institucionalización.

La acción de los gobiernos tiene que ubicarse en el logro de objetivos colectivos y de los medios de gestión que deben utilizarse para dirigir la convivencia de la sociedad en un contexto no tan solo diverso sino más complejo y demandante. Por lo que es importante reconocer que la gestión pública al ser dinámica, debe ser flexible, oportuna y eficiente, puesto que tiene ajustes constantes, conforme a los periodos de cambio que vive y demanda la sociedad. Peter Drucker considera que la responsabilidad social que tienen las instituciones pluralistas, es hacer su trabajo¹⁶².

La gestión pública se desenvuelve en realidades cada vez más complejas como es la crisis, la globalidad y la incertidumbre. Por lo que corresponde a la crisis, la gestión pública deberá tomar en cuenta los elementos que recaen el advenimiento del progreso y decadencia, considerando que ahora estas crisis son sucesos regulares y ordinarios, y en determinado momento pueden ser fuerza de cambio y evidencia de que el modo de vida de una sociedad ya no es posible.

En cuanto a la globalidad que abandera nuevas formas de producción e intercambio, los procesos económicos y políticos se encadenan de tal forma que nada es ajeno, los efectos de una decisión o varias decisiones repercuten de manera multiplicada, por lo que la gestión pública deberá orientar los sistemas de toma de decisiones, para que éstos no se lleven a la práctica de manera unilateral y tenga efectos negativos que afecten directamente a la sociedad ya sea en su conjunto o a una parte de ella.

En relación a la incertidumbre, como modo de vida donde no hay certeza de lo que sucederá, corresponde a la gestión pública brindar las condiciones necesarias para no incurrir en desaciertos costosos para la sociedad y descrédito para el gobierno.

¹⁶² Drucker, *Las formación de los nuevos pluralismos*, op. cit., p. 132.

IX.- EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES Y LA ESFERA PÚBLICA

Instituto deriva del vocablo latino *institutionis*, que tiene diversos significados: poner, establecer, edificar, regular, organizar, instruir, enseñar o educar; es decir, la institución, puede referirse a las reglas de conducta, usos, hábitos, costumbres, pacto o estipulación, regulación u ordenación, arraigo o inserto en la vida social, todos ellos de acuerdo con el uso que se le pretenda dar. Sin embargo, en el lenguaje ordinario, la noción de “institución” presupone un conjunto de patrones (reglas, normas, valores o acuerdos estables) que regulan en forma duradera, la conducta humana socializada.

Entre los autores que se han ocupado del estudio del significado de la “institución”, encontramos a Maurice Hauriou¹⁶³, que expresa: “Una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, un poder se organiza y le procura de órganos; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesados en la realización de tal idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidos por los órganos del poder y reglamentadas por procedimientos.”

Por su parte, el Doctor Andrés Serra Rojas¹⁶⁴, proporciona un concepto genérico de institución: “Las instituciones –como parte esencial de la cultura de un pueblo-, comprenden las formas y condiciones de conducta, es decir, un conjunto de actos, usos, creencias, principios reguladores o los propósitos sociales que desempeñen las personas, originados por la actividad social y aceptados o impuestos como pautas organizacionales definidas, con carácter permanente, uniforme y sistemático, las cuales se objetivan y consolidan en instituciones.”

Complementando esta explicación, Cazeneuve y Victoroff¹⁶⁵, nos dicen: “Toda institución tiene su mapa, vinculado a las mitologías, doctrinas religiosas, principios morales y jurídicos del grupo social. Este mapa contiene la definición, la estructura y la finalidad del grupo institucionalizado, así como las reglas a las que el grupo ha de obedecer. Toda institución tiene, igualmente, sus normas, sus actividades propias, su persona y su aparato material.

¹⁶³ Hauriou, Maurice, *Teoría de la institución y de la fundación*. París, 1925, p. 4.

¹⁶⁴ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, *op. cit.*, p. 509.

¹⁶⁵ Cazeneuve y Victoroff, *La Sociología*, Bilbao, Ediciones Mensajero, p. 300; citado en Serra Rojas, *op. cit.* p. 509.

Todas estas nociones implican la de función, porque la institución está destinada a satisfacer una necesidad.”

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana; al respecto, Douglass C. North, señala: “todas las actividades, incluso aquellas de los individuos más poderosos ocurren dentro del contexto de escenarios institucionalizados más amplios”, apunta Anthony Giddens; “las instituciones –señala Jon Elster- impiden que la sociedad se desmorone siempre que haya algo que impida que se desmoronen las instituciones”, para Humberto Cerroni, “anudan la sociedad civil con la sociedad política”, mientras que Pierre Bourdieu agrega que “cada uno de los cuerpos representados dotados de una identidad social conocida y reconocida existe merced de un conjunto de instituciones”.¹⁶⁶

Desde distintas perspectivas teóricas, todos ellos enfatizan la centralidad que las instituciones tienen dentro de la vida en sociedad. Centralidad entendida por la importancia que tienen en la convivencia humana, por condensar la experiencia comunitaria y por ser un punto de intersección de los distintos planos de la realidad social. También destacan los elementos que cohesionan a las instituciones, es decir, las reglas que definen los ámbitos de acción y su atributo de constituir la imagen de las entidades y de los actores sociales, no como un mero reflejo de su existencia objetiva, sino a través de un trabajo de representación, de una mediación entre la realidad y los discursos que pretenden explicarla, normarla y, en última instancia, producirla.

Asumir la existencia de una institución de la sociedad, implica reconocer que las formas básicas de organización de la producción material no pueden resolverse por sí mismas una serie de problemas de convivencia entre los individuos. La posibilidad de que las prácticas productivas y distributivas se produzcan una y otra vez, en condiciones tales que permitan la conservación y desarrollo del grupo y de la sociedad entera, exigen de una dimensión material y simbólica que establezca ciertas reglas esenciales: las instituciones públicas.

Según North¹⁶⁷, “las instituciones se reducen al conjunto de reglas implícitas y explícitas, formales e informales, que norman la interacción humana”. A éstas la denominan

¹⁶⁶ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, p. 13; Anthony Giddens, *Fuera del mecanismo E.P. Thompson sobre conciencia e historia*, p. 167; Jon Elster, *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, p. 146; Umberto Cerroni, *Reglas y valores en la **democracia, Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura***, p. 133; Pierre Bourdieu, *Espacio social y génesis de las clases*, p. 305.

¹⁶⁷ North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. op. cit.* p. 14

instituciones y a las entidades colectivas en que se agrupan los individuos prefiere darles el nombre de organismos u organizaciones. Así, desde su perspectiva, los términos institución y marco institucional son prácticamente equivalentes. Aunque limitados por aquéllas, en sus afanes por conseguir sus objetivos, los organismos impulsan el cambio institucional. Elster, en cambio, incluye en su concepto de institución tanto los principios normativos como las entidades mismas y reconoce dos tipos de instituciones sociales: las privadas y las públicas. La diferencia fundamental entre unas y otras es el alcance de las sanciones a quienes contravienen las reglas. En un caso, éstas se reducen a la expulsión del grupo, en el otro, a la sanción estatal.

La institución refleja los momentos de organización, formal e informal, pero sobre todo los ejercicios de interlocución de algunos de los actores. La institución es al mismo tiempo un espejo de la demanda social, de las prioridades de los actores y un actor más. Para que esto suceda deben generarse un universo de valores y de códigos de apelación y de acción relativamente estructurados. Ese ámbito y esas reglas constituyen algo parecido a lo que Hilda Sabato denomina “esfera pública”.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Hilda Sabato, *Ciudadanía, participación política y formación de una esfera pública en Buenos Aires, Siglo XIX*, Revista de Historia, No. 11 (enero-junio) 1992, pp. 58-67

CAPÍTULO CUARTO. POLÍTICAS PÚBLICAS

I.- POLICY SCIENCES AND PUBLIC POLICY¹⁶⁹

El concepto americano *public policy* traducido como “políticas públicas”, habría que ubicarlo en el contexto histórico de su uso, tiene su antecedente en el proyecto original de ciencias de políticas, elaborado por Harold C. Lasswell y Daniel Lerner en 1951¹⁷⁰, que busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) del gobierno. Este proyecto tiene gran influencia de las tesis y contribuciones teóricas a la ciencia y a la política, aportadas por John Dewey, Max Weber y Karl Popper; se consolidaron como una disciplina aplicada a las ciencias sociales norteamericanas, particularmente orientadas al funcionamiento de la actividad gubernamental, después de la segunda posguerra, dada la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas.

Laswell y Lerner, presentaron este proyecto con un enfoque multidisciplinario frente a la vieja dicotomía política y administración, y asumir el enfoque integrador de “política pública”, en el proceso de gobierno que reúne a políticos y administradores en forma interdependiente y los compromete públicamente, con el propósito de unificar en una sola ciencia las especializaciones del conocimiento tan fragmentadas, para superar las tendencias a la división y al aislamiento de la vida intelectual moderna. En su visión, las *policy sciences*, ciencias de política, deberían convertirse en una teoría general de la elección inherente al proceso de toma de decisiones, conforme a un esquema multidisciplinario, contextual, orientado a problemas; y normativo, inspirado en elecciones valorativas de fondo.

En Estados Unidos, durante los años tensos de la guerra fría (1950-1980), existía una crisis persistente de la seguridad nacional, que planteaba el problema de cómo utilizar los recursos intelectuales con la más sabia economía; cómo aumentar la función de inteligencia para maximizar la racionalidad de la política; cómo lograr que los hechos y las interpretaciones influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, Laswell propone una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más

¹⁶⁹ Ciencias de Políticas y Políticas Públicas.

¹⁷⁰ Laswell, Harold D., y Daniel Lerner, *The policy sciences: Recent Developments in Scope and Method*, USA, Palo Alto, California, Stanford University Press, 1951.

específicamente por la ciencia¹⁷¹, que articule las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el Estado.

Este autor considera que el método científico¹⁷², es el camino adecuado para la atención de problemas significativos de la sociedad, utilizando argumentos deductivos o inductivos¹⁷³; capaz de modelar numéricamente el comportamiento del mundo social, a través de la investigación de operaciones, de acuerdo al grado de desarrollo logrado hasta la época, lo que implicaría contar con referencias reales, documentar casos prácticos de políticas, programas y proyectos, estudios empíricos sujetos a comprobación, estadísticos, incorporando todos aquellos datos derivados de la actividad administrativa del Estado.

En esta etapa preliminar se estudia la yuxtaposición entre la política y la ciencia, que conlleva al término ciencias de políticas (*policy sciences*). La palabra ciencia contiene muchas connotaciones, una de las cuales es la búsqueda de conocimiento empíricamente comprobable, así la política (*policy*) y la ciencia tienen connotaciones muy diferentes, mientras que la ciencia es una actividad libre de valores, la política se ha considerado como una actividad con orientación valorativa. Ambas se interesan en el conocimiento de la decisión y dentro de la decisión, sin embargo, una característica especial de las ciencias de políticas es que se desarrollan en el ámbito de la gobernabilidad, específicamente en la Administración Pública. La idea de "políticas" se desarrolla como "arte de gobierno". El estudio de políticas públicas, tiene un enfoque de carácter multifacético, multidisciplinario e interdisciplinario, para proceder a su análisis y propuesta de mejoramiento, corrección y aplicación.

¹⁷¹ "La ciencia es la que considera un conjunto de conocimientos racionales, metódicos y sistematizados, sobre un determinado campo de la realidad y desde un aspecto específico. En términos generales, los conocimientos científicos se caracterizan por ser racionales, ciertos o probables, obtenidos metódicamente, comprobables, sistematizados y contextuales". Rodríguez Cepeda, Bartolo Pablo, *Metodología Jurídica*, México, Ed. Oxford, 2000, pp. 99-100.

¹⁷² El método de la ciencia es el método científico; es un proceso lógico, sistemático y razonado, para la obtención de la verdad en el ámbito de la ciencia. Es una forma de adquirir y perfeccionar el conocimiento, y sus fases son: observación, planteamiento del problema, formulación de hipótesis (principal y secundarias), experimentación, comprobación y resultados. El método científico, tiene aplicación en todo tipo de ciencias, pues comprende lineamientos generales y se particulariza y especializa en cada disciplina de estudio. "El método científico comprende tres fases, que tienen la característica de ser inseparables, pero que pueden distinguirse: una fase indagatoria, de descubrimiento de nuevos procesos objetivos o de aspectos nuevos de los procesos conocidos; otra fase demostrativa, de conexión racional entre los resultados adquiridos y de comprobación experimental de los mismos; y una tercera fase expositiva, en la que se afinan los resultados para servir de material a nuevas investigaciones y comunicar a los demás el conocimiento adquirido.." De Gortari, Eli, *Introducción a la lógica dialéctica*, México, Ed. Grijalbo, 1992, p. 293.

¹⁷³ "La deducción y la inducción son fases del método científico, que coexisten en toda operación cognoscitiva que se practique. La inducción consiste en el establecimiento de lo más general, a partir de lo menos general que se conoce, pudiendo modificarse y ampliarse, por lo que ofrece todos los grados de probabilidad, que tiene como casos extremos la certeza y la falsedad. La deducción es un proceso lógico, mediante el que partiendo de uno o más juicios que expresan conocimientos adquiridos o por lo menos postulados, se deriva otro juicio en que se expone un conocimiento menos general o, lo que es lo mismo, particularizando e implicando en los antecedentes; es una operación analítica para descubrir la interconexión de los conocimientos adquiridos y para formar hipótesis de trabajo en la investigación científica." Ibid, pp. 180-182 y 246-247.

Para Laswell, las ciencias de políticas son aquéllas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través de la cual se hace una política pública, se le elige. Se traducen en un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado, pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos. Esa es la relación entre las *policy sciences* y la *public policy*, es decir, mientras que la primera busca articular sistemáticamente la ciencia (en forma interdisciplinaria y multidisciplinaria) y la decisión (democrática) de gobierno; la segunda, es un producto científico-social de la primera y a su vez, se transforma en materia prima para nuevas investigaciones.

II. LA POLISEMIA DEL TÉRMINO "POLÍTICA"

La palabra "política", puede dirigirse al significado genérico de un todo universal, o a algunas partes del mismo, aún en conceptos incompatibles, o a situaciones muy específicas. La polisemia del término "política" y de sus derivados depende de las transformaciones que la raíz *polis* (*politeia*) ha tenido en las principales lenguas occidentales, así como por la variedad de usos que se le ha dado en contextos históricos diversos.

La "política" tiene su lejano origen en la experiencia griega, considerada como la base del desarrollo de la civilización occidental. En el plano filosófico la *polis* griega tiene varios significados: "Estado", "Ciudad-Estado" y más allá de éstos se concibe como "ciudad de los hombres libres". Por su parte, la *politeia* es aquello que podríamos llamar el estilo de vida público, amor desinteresado por la vida pública y manifestación de la pluralidad en el ámbito de la *polis*, de los hombres aptos para el discurso y para la praxis, *los politai*.

La noción de comunidad organizada de los hombres libres aparece más acabada en la *civitas* de los Romanos que en la *polis* de los griegos. *Civitas* deriva de *Civis* y designa al conjunto de los hombres libres (diferenciándose de *urbs*, que designa los lugares poblados en oposición al campo: la ciudad).

Civitas seguirá designando la comunidad local en tanto autónoma, y perderá un fuerte significado político en favor de la *Res Publica e Imperium*. La *Polis* será transfigurada en algo parecido a la "comunidad política" en el sentido universal, y los *politai* serán no los habitantes genéricos de las ciudades, sino los "ciudadanos" avezados en el discurso, o bien los individuos capaces de militar en la propia comunidad y por ella.¹⁷⁴

Del término *polis*, descienden en la época moderna: *politique*, *politics*, *politik*, *police* y *polizei*, por su parte, de la *police* surge el término inglés *policy*, que se podría traducir como "línea de conducta" o "táctica", que ya no tiene una connotación estrictamente política.

La *polis* y la *politeia* indican una polarización: por un lado, el ideal de comunidad de un "nosotros" en el que la actividad crearía su propio espacio autónomo, sin posibilidad ni necesidad de mediaciones o de representaciones; por otro, la efectividad de un poder (de vez en cuando paterno, terapéutico, tutelar), y a partir de la fundación de una comunidad de un "nosotros", se legitiman las decisiones en vista de fines superiores. Es así como *politeia*, *policía*, *police* y política no pueden existir por separado. Desde el griego *politeia* a través de los tardíos latinos *politia* y *policia*, se llegó a *Police*, (un significado originario del alemán *Polizei* y *staatsverwaltung* Administración Pública), que hasta hace dos siglos era considerada la actividad genérica con la que el Estado se hacía cargo del cuerpo social y, por tanto, la *police* designaba el conjunto de actividades tutelares del Estado.

El término *politiké* hace su aparición en el siglo XVI con el nacimiento de la ciencia política moderna, absorbiendo en su significado a los términos *espistéme*, *téchne*, y por su parte, el uso griego de *politikós* como adjetivo connota todo lo que concierne a la *polis*, y precisamente la política viene a indicar su esfera de acción.

Hacia el siglo XVII conforme al *Compendium* de Delamare o el *Liber de Politia* de Hunhenthal, la "Ciencia de la Policía" (*Polizeiwissenschaft*), era un saber práctico que consideraba la "política interna" de un Estado y trataba materias como la moralidad, la salud y la seguridad pública, la situación de los pobres, la industria, el comercio, la agricultura, el *urbanismo* y la "felicidad" o el "bienestar" de los ciudadanos.¹⁷⁵

¹⁷⁴Este es el significado utilizado en la tradición occidental, según "*La Política*" de Aristóteles.

¹⁷⁵M. Foucault, *Omnes et singulatim. Verso una crítica della regione política*, *Lettera Internazionale*. Italy, 1978, p. 35.

El término "*Etat de police*", "Estado de Policía", aludía en el siglo XVII al control armado ejercido por un poder autoritario sobre los individuos, como un sistema complejo de intervención sobre la comunidad.

El término *Police* ha asumido a través de la historia un significado despectivo y/o en algunos casos limitado, ligada al partidismo o a la corrupción, por ejemplo, *Politik* era una actividad negativa que consistía en la lucha del Estado contra los enemigos externos. *Polizeiwissenschaft*, después de la Revolución Francesa, cambió la imagen de la policía y se especializó en una función negativa o represiva, ya fuera en la paz o en la guerra.¹⁷⁶

Polizei , como función propositiva y la *Politia* como una forma evolucionada de la "policía", era vista como un proceso de racionalización de demandas, gestiones y tutela del cuerpo social.

Es así como una misma familia de términos alude a contenidos heterogéneos y puede designar la actividad de ciudadanos que actúan voluntariamente en la esfera pública o bien los aparatos y los sistemas institucionales de decisión o de gestión ("políticas de empleo", "políticas asistenciales"), y hasta líneas de conducta o procedimientos de entidades singulares en situaciones específicas (política de hospitales, política de empresas).

La política es un conjunto complejo; es el espacio de acción delimitado por el extremo de la decisión concreta y por los fines ideales a los que tiende la acción. Se convierte en un acto de vida sin presupuestos. La política es campo de tensiones con un orden dinámico.

"La política no es en consecuencia, definible, sino antes bien, interpretable como una síntesis eficaz entre diversas pluralidades -que se vuelven compatibles un horizonte de categorías y en un sistema institucional- que se produce en una contingencia radical, como autoafirmación de un grupo y una acción colectiva del poder en respuesta a desafíos existentes".¹⁷⁷

¹⁷⁶Según una fórmula del derecho prusiano "la tropa combate al enemigo, de los ladrones se encarga la policía". Schmitt, *Der Begriff des politischen*, Dincker & Humbolt, Munich Leipzig, 1932, p. 42.

¹⁷⁷Galli, Carlo. *Política: Una Hipótesis de Interpretación*. en *Pensar la Política*, Martha Rivero (compilador), Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM , 1990, p. 129.

De acuerdo con Luis Aguilar¹⁷⁸, un buen resumen de los diversos significados del término “política” se encuentra en las diversas obras de Joan Subirats (1989) y en Hogwood-Gunn (1984). Para ellos, política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial); un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes); una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación, política de alfabetización); la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana); el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza). O bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho, (política habitacional para la construcción de casas y departamentos), el impacto real de la actividad gubernamental, (disminución del crimen urbano, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental, (política de energía, política de ingresos regresiva, política de ajuste y estabilización).

De acuerdo a los diccionarios de ciencia política, encontramos los siguientes componentes comunes: a) institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante; b) decisoria, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; c) conductual, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una decisión singular, y d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

Una definición recapituladora de la “política” la encontramos en el diccionario de Plano¹⁷⁹, que se refiere a los reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político, puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una

¹⁷⁸ Aguilar Villanueva, Luis F., *Estudio Introductorio en La hechura de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública, Tomo 2, México, Ed. Porrúa, 1996, pp. 22-24.

¹⁷⁹ J. Plano, M. Greenberg, R. Olton, R.E. Riggs, *Political Science Dictionary*, The Dryden Press, Hindsdale, 1973, p. 311.

decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos a largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas.

III. CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas se fueron desarrollando con diferentes nombres a partir de la segunda mitad del siglo XX como “ciencia de políticas”, “estudio de política”, “análisis de políticas”, presentadas por distintos autores como Aaron Wildavsky, Martin Landau, Theodor Lowi, David Truman, Herbert Simon y Gabriel Almond, entre otros.

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicar. Thomas Dye¹⁸⁰, define la política pública, como aquello que *el gobierno escoge hacer o no hacer*, como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella.

El Doctor Luis F. Aguilar¹⁸¹, sostiene que “gobernar de acuerdo a política pública, significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos, ni unánimes. Política Pública no es cualquier política gubernamental, pues supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que sean compatibles con la Constitución Federal y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos. Políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos, ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Lo que permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso.”

¹⁸⁰ Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey, 1984, pp 1-2.

¹⁸¹ Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio Introductorio en El Estudio de las Políticas Públicas*, Colección Antologías de Política Pública, Tomo I, México, Ed. Porrúa, 1996, pp. 33 y 36.

Al hablar de políticas públicas, queremos decir: decisiones de gobierno, que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los particulares, en su calidad de gobernados. Se trata de formular y ejecutar políticas que sean acordes con las normas constitucionales, que cuenten con apoyo político, viabilidad administrativa y racionalidad económica.

"La política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, se abordan las primeras etapas y tramos de la hechura de la política: cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; cómo definen y explican los problemas públicos a entender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos".¹⁸²

Para el Doctor Ricardo Uvalle¹⁸³, las políticas públicas son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales, son tecnologías porque reproducen las condiciones de vida de la sociedad mediante acciones racionales; tecnología intelectual, porque utilizan elementos orientados a la solución de problemas como el análisis y las metodologías aplicadas.

El estudio de las políticas públicas en la pluralidad de los asuntos públicos, reactiva la teoría y la práctica de la Administración Pública, al replantear su objeto de estudio y ámbito profesional: el espacio público. Es decir, entender, definir y explicar el proceso de formulación de políticas públicas, implica ampliar y reafirmar el lado "público" de la propia Administración Pública, específicamente para la toma de decisiones al momento de abordar problemas, proponer soluciones y materializar los resultados, aunque de ello resulte un nuevo problema.

En la actualidad, algunos sectores de la opinión pública, se muestran más interesados en los asuntos de la vida pública, en particular en la eficiencia, oportunidad y rentabilidad de los servicios públicos; más tarde, el público comenzó a preocuparse no sólo por la cantidad y la calidad de las acciones y las obras públicas, sino también por la legalidad de los actos de

¹⁸² Ibid, p. 8

¹⁸³ Uvalle Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, IAPEM-UAEM, México, 1997, pp. 89-115.

gobierno, su justificación moral y económica, el grado de efectividad e intervención de los funcionarios y servidores públicos que los deciden y los ejecutan. Es así, como el público-ciudadano, se fue haciendo más abierto y participativo, sin embargo, en un régimen democrático no solo basta la voluntad de los que intervienen en la toma de decisiones de gobierno o de aquellos que viven y sienten los resultados de la actividad gubernamental. Invariablemente los factores: apertura, corresponsabilidad y proposición, son los ingredientes inmediatos para la formación de políticas públicas en asuntos de interés común.

"Se entiende por políticas públicas una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, las iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas, para mejorar las formas y modos de vida ciudadana."¹⁸⁴

En efecto, las políticas públicas son un mecanismo idóneo para atender los asuntos y demandas de las clases menos favorecidas; sin embargo, no es exacto darles una aplicación racional y limitada, con características específicas y previsibles, puesto que las políticas públicas, se mueven en una variedad de escenarios inestables e inciertos, en el mundo del cambio y la incertidumbre, no son exclusivos de una clase o grupo social; cada problema o asunto público, tiene características particulares, actores y necesidades diferentes, tiempos y lugares específicos, lo que le imprime rasgos de especialización y diversidad.

La ciudadanía y el público forman parte del pueblo de una Nación, ambos conforman la esfera pública; son los actores indispensables para la formulación de políticas públicas, y que al identificar un problema en específico y atenderlo, pueden o no dirigirse a uno solo de ellos y beneficiar exclusivamente a uno o tener el mismo impacto sobre los demás.

En este sentido, al hablar de "ciudadanía" (artículos 1° y 34 constitucionales), nos estamos refiriendo a personas que jurídicamente reúnen los requisitos para ser sujetos de derechos y obligaciones; al utilizar el concepto "público" se incluyen personas físicas y personas morales, interesados en asuntos concretos, (artículos 1°, 30, 33 y 34 constitucionales); y por último, al hablar del "pueblo", (artículos 1°, 30, 32, 33, 34 y 39 constitucionales), nos estamos refiriendo al conjunto de individuos, asentados en un territorio que conforman una Nación por mandato constitucional, y que tienen la calidad de gobernados. Sin embargo, todas estas acepciones que conforman la esfera pública, son las que le imprimen un carácter

¹⁸⁴Uvalle, Los Nuevos Derroteros, op. cit., p. 112.

social y administrativo a las políticas públicas, que la hacen diferente al enfoque político-estatal, autoritario e impositivo, de las políticas gubernamentales.

Por su carácter prospectivo, las políticas públicas sirven de indicadores para saber en qué momento es oportuno y adecuado que el gobierno asuma un asunto como política pública y cuándo no lo es. Las políticas públicas, son un instrumento de carácter público-administrativo, que delimitan el contenido y los ámbitos de responsabilidad institucional; evita la duplicidad de funciones, identifica a los actores, objetos, recursos y sujetos involucrados en los asuntos públicos, orienta las acciones de gobierno para la solución de problemas específicos, sobre la base de costos, beneficios y factibilidad posibles.

La Administración Pública requiere entre otras tecnologías, del uso de políticas públicas, para incluir la participación ciudadana en la vida pública de las instituciones, como una opción que permita acercar el gobierno a los propios ciudadanos, y así fortalecer su representación en la intervención de asuntos de orden común, resaltado su carácter público, disminuyendo los juicios de valor, la intermediación y el compromiso político clientelar.

El desarrollo práctico de la participación ciudadana, ha estado asociado con su intervención en actividades públicas en tanto portadores de intereses creados, que pretenden influir en el proceso de toma de decisiones del poder político y administrativo, a partir de la identificación de un problema concreto de interés común, que por su alcance, recursos e impacto, forme parte de la agenda de gobierno, así como de la versatilidad de propuestas de solución en ámbitos plurales y grupos de interés en busca de consensos.

"Las políticas públicas son inevitablemente el sujeto de la disputa política, y no solo desde el punto de vista de los valores, sino también de los instrumentos empleados para aplicarlas (...) la definición de políticas como "algo que hacen a puerta cerrada los hombres que fuman puros", es inaceptable."¹⁸⁵

La gran complejidad teórica y versatilidad tecnológica de las políticas públicas, entendidas fuera de la estrechez gubernamental y a disposición de públicos ilustrados (interesados, participativos y organizados), a partir de demandas claras y específicas, que incorporan la participación ampliada de ciudadanos (como agregación de conciencias y voluntades), para

¹⁸⁵Subirats, Joan. *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*. Revista de Gestión y Política Pública, México-UNAM, Centro de Investigación y Docencias Económicas, 1995, p. 9.

que sean incorporadas en la agenda de gobierno, es una tendencia clara a “gobernar por temas y asuntos”, lo que Robert Dahl ha llamado la “propensión plural del gobierno por coyunturas”.

La Administración Pública se basa en el derecho y el deber público, por lo que su revalorización trasciende los mercados, la liberación de las energías ciudadanas y las organizaciones de la vida social. No depende de su acento estatal sino de su contenido público y de los beneficios que es capaz de generar; puede conseguirse con la aportación de las políticas públicas, para evaluar su desempeño a la luz del público ciudadano.¹⁸⁶ La Administración Pública necesita recuperar por medio de políticas públicas su sentido axiológico, a la luz de los principios y valores del orden público, debe ser despersonalizada, desmitificada, evitando las posturas burocráticas, omnipotentes, corporativas y clientelares que tanto le han afectado.

IV. MODELOS Y ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El proceso de elaboración de políticas públicas, responde a las diversas opciones de atención y solución de necesidades vitales, intereses en juego y problemas específicos; busca garantizar una mayor y mejor participación ciudadana, no como la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; impide las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, encauzan demandas que se consideran justas, señalan asuntos públicos que no son atendidos con la debida prontitud y profundidad, contribuyen a recuperar la capacidad de conducción y a reforzar la calidad de la acción de gobierno, ya sea ampliando o limitando el margen de autonomía y de coacción de la fuerza gubernamental

Podemos afirmar que para la elaboración de políticas públicas no existe un patrón, formato o manual, consensualmente aprobado y reconocido por la comunidad científica o política, para su aplicación y difusión, a pesar de los diversos intentos teóricos que pretendan darle un enfoque racional, uniforme y homólogo. Desde esta perspectiva, la evolución de las políticas públicas ha derivado en diversos enfoques, así podemos mencionar el **modelo procesal de policy, diseñado por Lasswell**¹⁸⁷, integrado por la inteligencia, promoción, prescripción,

¹⁸⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Políticas Públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático*. Revista del IAPEM, No. 35. México, 1997, pp. 39-62.

¹⁸⁷ Lasswell, Harold, *A Pre-View of Policy Science*, American Elvise Publishing, Col., 1971, p. 28.

innovación, aplicación, terminación y apreciación. Sin embargo, podemos reconocer que el mundo de las políticas públicas está en el ámbito de lo heterogéneo y multidisciplinario, dada la influencia que reciben de diversas disciplinas como la ciencia política, el derecho, la administración, la economía, las matemáticas, la sociología, así como del uso de la estadística, del análisis jurídico, la tecnología, la teoría general de sistemas y de la teoría democrática e institucionalista, dando lugar a diversos modelos, por ejemplo: el enfoque de la racionalidad limitada, racional-legal, racional argumentativo, cambio institucional, arenas de las políticas, pluralista-racional, incremental, entre otros.

El **modelo o enfoque racional** se encuentra representado por Herbert Simon,¹⁸⁸ (1947, 1960 y 1983). En este modelo, el decisor de políticas públicas, cuenta con una aparente información completa y certidumbre total, es productor de “políticas racionales”, con una visión *a posteriori*, son el resultado de una conciencia limitada sobre medios-fines; así como de beneficios, valores y propósitos calculados y jerarquizados, estas políticas son *adaptables* a las condiciones que se le impongan y precisamente son *adoptadas* por y en el ambiente político y partidario, se entienden en términos de lo que ha sido, no de lo que será, en busca de una “buena” política si se puede demostrar que mediante ella se logra un objetivo específico aun sin describir la decisión.

En el modelo de la **racionalidad limitada**, Simon, plantea tres momentos:

- Primero: consiste en recoger información e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles.
- Segundo; se refiere a definir todas las alternativas posibles par enfrentar cada problema; y,
- Tercero: se trata de hacer un análisis omnicomprendivo de todas las posibles alternativas y de sus consecuencias.

En el diseño de las políticas, la valoración y el análisis empírico están entrelazados, esto es, se elige entre *valores* y entre *políticas* al mismo tiempo, después se puede definir la relación *fin-es-medios*, pues sólo es posible hacerlo, en la medida en que los valores acordados sean compatibles y estables en el margen, pues, para verificar la idoneidad de los objetivos de una “buena” política, solo se podrá alcanzar mediante el *acuerdo*.

¹⁸⁸ Herbert, Simon, *Model of man*, John Willey and Sons Inc., New York, 1957, p. 196.

Ya no es necesario emprender la investigación exhaustiva de una alternativa y de sus consecuencias; se requiere sólo estudiar aquellos aspectos en los que la alternativa propuesta y sus consecuencias difieren del *statu quo*; además, debido a los límites de conocimiento que tienen los responsables de elaborar las políticas, con más frecuencia se tiene que recurrir a la *simplificación*, la cual centra únicamente la atención en los aspectos susceptibles de pequeñas modificaciones, respecto de la política en curso.

Enfoque racional-legal, en los que unos deciden y otros ejecutan, con base en reglas previamente establecidas es el llamado modelo tradicional, en el cual, el encargado de tomar las decisiones, obtiene información lo más completa posible, trata de explicar la incertidumbre y darle una dirección, realiza una discriminación entre las diversas propuestas de solución, calcula consecuencias y beneficios, tiene un sentido dirigido y propósitos bien definidos. En este modelo, podemos incluir los enfoques: tecnocrático y político, en el mundo del deber ser, sujetos al principio de jerarquía, al cuadro burocrático, al protagonismo, a intereses electorales y a concesiones clientelares y de partido. Las políticas gubernamentales son un claro ejemplo del modelo racional, las cuales permanecen subordinadas a otros intereses, se centran en su eficacia para la solución de problemas y en el grado de respuesta al control popular.

En los sistemas democráticos los *intereses* suelen asegurar la atención cabal a los *valores* de toda la sociedad, más que en cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva; la política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar; la elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas para la consecución de los objetivos deseados que cambia a la luz de nuevas consideraciones, es un proceso difícil en el mejor de los casos.

En el esquema de elección racional o de solución racional de problemas, los pasos principales son: "determinar el objetivo y ordenar las preferencias; indicar las opciones de acción que, por los medios que emplean y las consecuencias que ocasionan, se consideran idóneas para llegar al objetivo; comparar las opciones en términos de su eficiencia técnica y económica; elegir y poner en práctica a la opción óptima eficiente; evaluar resultados, aprender y corregir".

Giandoménico Majone¹⁸⁹, es sin duda uno de los más destacados estudiosos del **modelo racional-argumentativo**; en él, el diálogo y la discusión abierta, son elementos constitutivos para la elaboración de políticas públicas, donde las decisiones colectivas, requieren ser explicadas, transmitidas, evidenciadas, argumentadas y persuasivas. Para ello, es necesario construir argumentos y obtener las evidencias que “despierten el consenso o derroten la oposición”. La política es todo un conjunto de actividades “postdecisionales” o “retrospectivas”, que buscan aportar “evidencias, argumentos y persuasión”, con el fin de obtener el consenso. A Majone, se debe el rescate de la naturaleza pública de las políticas, para su formulación, aceptación y puesta en práctica.

Para este autor, “las políticas no son un fenómeno autodefinido, más bien, las políticas son una creación intelectual, una categoría analítica cuyo contenido debe ser previamente identificado por el analista”. Además, la racionalidad política es una racionalidad comunicativa pública y no sólo estratégica y productiva, orientada simplemente al logro de metas y obtención de resultados; en este sentido, se entiende la hechura de las políticas públicas, como realidad y expresión del “gobierno por discusión”.

La política pública, según este modelo, se construye por argumentos, se mueve en el terreno de la institucionalidad y la legalidad, vía el acuerdo, la elaboración de políticas son ejercicios de capacidad y añade que toda decisión tiene implicaciones colectivas: enfrenta el problema de la comunicación y de la publicidad.

El autor argumenta que la estabilidad de una política, se procura con algunos valores, supuestos, métodos, metas y programas básicos, que sólo pueden modificarse bajo una gran crisis; por su parte, lo que da adaptabilidad a una política, es la posibilidad de que muchos valores, supuestos, métodos, metas y programas puedan ser , modificados o substituidos. “El argumento está constituido por la lógica dialéctica y la lógica formal, exige aprender a debatir, a dar explicaciones, a ofrecer argumentos valorativos, frente a diversos públicos, a aprender a aprender y corregir errores, para tratar de persuadir a los demás. La argumentación y la persuasión desempeñan un papel decisivo en la fijación de normas y la definición de problemas.”¹⁹⁰

¹⁸⁹ Majone, Giandoménico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

¹⁹⁰ Ibid, p. 64.

Majone, propone reivindicar y acentuar la comunicación y la persuasión, como un componente esencial de la acción de gobernar y de la actuación de la Administración Pública, combina juicios de hecho y juicios de valor, las evidencias pueden contrastarse a partir de otros datos, los argumentos podrán cuestionarse desde puntos de vista reales y valorativos de la sociedad y del gobierno, por consiguiente la “discusión” se institucionaliza.

El poder de la deliberación, resulta de gran importancia para la formulación de políticas públicas, reconoce disensos para llegar a consensos, a partir de argumentos que incorporen datos, evidencia empírica, matemática, estadística y demás información, que puedan persuadir a la autoridad competente por lo menos en lo fundamental, para acceder a la agenda de gobierno y establecer un procedimiento y forma de trabajo con públicos ampliados, para la toma de decisiones que se consideren óptimas, eficaces y económicamente eficientes, para la producción de beneficios.

Según Majone¹⁹¹, el **modelo de cambio institucional**, reconoce explícitamente que los actores de las políticas no están artificialmente separados del proceso que impone restricciones a su comportamiento. Las mismas personas siguen sus metas dentro del marco institucional dado y tratan de influir y modificar ese marco en su favor. Este modelo requiere de reglas procesales para el debate, el establecimiento de agendas, la toma de decisiones y su aplicación antes que reglas sustantivas que prohíban u ordenen acciones particulares. Los actores de las políticas tratan de lograr cambios institucionales que los doten de recursos nuevos o aumenten el valor de los recursos que ya poseen. Las recomendaciones normativas no deben basarse en los supuestos de un comportamiento ideal por parte de los actores de las políticas, sino tener en cuenta las estrategias seguidas para cambiar las instituciones.

En un ambiente de incertidumbre como en el que vivimos, donde no todo es previsible y racional, se necesita de un conjunto de capacidades y conciencias para hacer ciertas cosas y adaptar la conducta a las nuevas circunstancias, tomando en cuenta las reglas explícitamente establecidas y una amplia gama de categorías de análisis, de un repertorio cognoscitivo, especializado, con un enfoque artesanal¹⁹² que pueda aplicarse a cualquier estilo de análisis, ya sea retrospectivo, prospectivo, argumentativo o “científico”.

¹⁹¹ Ibid, pp. 136-146.

¹⁹² Para Majone, el análisis de políticas públicas debe contener una cierta dosis del esquema aristotélico clásico del trabajo artesanal, descrito en la *Ética Nicomaquea*, que tiene cuatro causas: material, eficiente, formal y final. Es decir, se refieren respectivamente a la sustancia física sobre la que trabaja el artesano, al agente y a las herramientas que usa para darle forma, a

Sin embargo, es preciso señalar que para este autor, el argumento es el eslabón que enlaza los datos y la información con las conclusiones de un estudio analítico. La estructura del argumento será normalmente, una mezcla compleja de declaraciones reales y de evaluaciones subjetivas. Junto con deducciones lógicas y matemáticas, incluirá inferencias estadísticas empíricas, opiniones de expertos, estimaciones de costos y beneficios. Por su parte, la evidencia no es sinónimo de datos ni tampoco es igual a información; es información seleccionada e introducida dentro del argumento, para persuadir a un auditorio en particular sobre la verdad o falsedad de un caso en concreto, a través de un enunciado que no es explícito. Todo ello dependerá en gran medida de la capacidad persuasiva del analista de políticas públicas.

Para Lowi¹⁹³, la elaboración de cada política se relaciona con la contienda que ejercen las fuerzas sociales sobre cuestiones específicas, en un contexto dinámico, plural, competitivo, de sociedades abiertas. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas, en este sentido, la vida política se entiende diferenciada, mutable y con rasgos auténticos. Su tesis principal en la sociología americana, indica que “las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas”, el poder e influencia de los participantes en el diseño de las políticas, está en función de los beneficios y ventajas que se espera obtener de las acciones de gobierno como respuesta a las demandas sociales.

Este autor, manifiesta que el diseño y desarrollo de las políticas, es una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas, las arenas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder, cada arena tiende a crear su propia estructura y proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. Expresa que no hay una política general, porque no hay en la sociedad una sola, permanente y determinante estructura de poder: El estudio de políticas muestra que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses; extienden o restringen sus alianzas; endurecen o flexibilizan sus posiciones; se enfrentan sin tregua o negocian sus

la forma que adquiere la sustancia y al propósito de la actividad o a la creación de un objeto específico o a las funciones para las que este objeto sirve.

¹⁹³ Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, op. cit. p.30-36.

ventajas. Por consiguiente, se originan, estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder o correlaciones de fuerza, a lo que llama “arenas”.

Lowi, hace una importante clasificación de las llamadas arenas de las políticas: **regulatoria, distributiva y redistributiva**.¹⁹⁴

La política **regulatoria**, es una arena de conflicto y negociación, de intereses contrapuestos y exclusivos en torno de un mismo asunto, su eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiarios en función de ordenamientos legales que regulan campos de acción específicos.

La política **distributiva**, es una arena donde los conflictos de interés son mínimos; es una arena relativamente pacífica, se presume que no hay rivalidad entre las partes y puede ser atendida con recursos públicos siempre divisibles, donde los beneficiados jamás se enfrentan con los afectados o menos beneficiados.

Las políticas regulatorias son diferentes de las distributivas, porque en las primeras, las decisiones involucran elecciones directas sobre aquellas personas que se verán afectadas y las que se beneficiarán en corto plazo, y en las segundas, no.

Por su parte, las **políticas redistributivas** son similares a las regulatorias, aunque las primeras se relacionan con la política fiscal, por eso, estas políticas se identifican con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que contempla las participaciones federales a los Estados, con un sentido proporcional de acuerdo a necesidades específicas, procurando que se le otorguen más recursos a los Estados que más lo necesitan, con el fin de abatir las divergencias de desarrollo.

Según Kelman¹⁹⁵, la creación de las políticas públicas en un contexto democrático, se puede conceptualizar como un **proceso cíclico**: problema, generación de ideas, discusión política, programa de acción, puesta en práctica del programa, impactos logrados y evaluación, a saber:

¹⁹⁴ Lowi, Theodore J. *Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política*, citado en Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas, *op. cit.*, p. 101-105.

¹⁹⁵ Citado en Ospina Bozzi, Sonia M. *Gestión, Política Pública y Desarrollo Social. Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública*. México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, CIDE, vol. II, No. 1, 1993, p. 49.

- primera etapa: el proceso comienza con la generación de una idea para resolver un problema que afecta el bien común;
- segunda etapa: sigue con la discusión de esta idea en un contexto político hasta que se define como proyecto de acción;
- la tercera etapa: consiste en asignar responsabilidades a organismos particulares para que pongan en práctica éstos proyectos, logrando así los efectos deseados; y,
- la cuarta etapa que consiste en la evaluación del grado y dirección de los efectos o resultados, la cual se utilizará como fuente para perfeccionar o generar nuevas ideas, repitiendo así el ciclo.

Existen otras aportaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas, como es la de Francese Morata¹⁹⁶ con su **enfoque pluralista-racionalista**, que privilegia al individuo y el pluralismo social, y sólo concibe al Estado, desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales.

Otra aportación es la de Peters¹⁹⁷, que señala alternativas para el diseño de políticas públicas, **“de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba”**. En el enfoque **“de arriba hacia abajo”**, las instituciones formales de gobierno tienen influencia decisiva sobre las alternativas en políticas públicas, existe limitada participación de los interesados afectados o del público en general. Normativamente se busca la igualdad de las demandas más importantes que el principio del imperio de la ley. Por su parte, la alternativa **“de abajo hacia arriba”**, exige dar poder a los grupos en general que han sido excluidos de la participación activa en la política, con un nivel de control muy estricto. Pueden visualizarse en la versión retrospectiva, iniciar por el final del proceso y determinar su factibilidad.

Lindblom¹⁹⁸, es partidario del **modelo incrementalista**. Para él, en el diseño de políticas públicas, se requiere: la búsqueda de la parcialidad del interés público no de su imparcialidad; el empeño por diseñar políticas, a partir de que se respeten los valores de la sociedad y que encajen en otras políticas e instituciones existentes; en lugar de una preocupación por soluciones posibles, una variedad de estudios para liberar el pensamiento de sus fallas; además de satisfacer las necesidades de las funciones públicas; ayudar al

¹⁹⁶ Jiménez G. R. Bailleres, H.E., *Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas: ¿Panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno? México*, Revista IAPEM, No. 35, 1997, pp. 63-93.

¹⁹⁷ Peters, BG, *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Gestión y Política Pública*. México, Volumen IV, No. 25, 1995, pp. 257-276.

¹⁹⁸ Lindblom, Charles, E. *La Investigación social para la elaboración de políticas; quién la necesita y para qué*. en Revista de Gestión y Política Pública. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, No. 2, 1994, pp. 254-284.

ciudadano común y en lugar de ofrecer recomendaciones, diseñar una investigación para satisfacer las necesidades más urgentes en forma específica. Por su parte, los dirigentes políticos deben descubrir o inventar políticas que respondan a las preferencias de los ciudadanos. Todo lo que tiene que hacer el ciudadano es revelar dichas preferencias. Los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores de manera simultánea. Se “burocratizan” los procesos políticos, se “politizan” los procesos burocráticos, se “socializan” unos y otros.¹⁹⁹

Este autor afirma que en la actividad administrativa, algunas opciones de *policy* se desarrollan dentro de formas de competencia imperfecta y las opciones mismas ofrecen pocas diferencias, debido a que los procedimientos políticos pueden operar de manera incremental. Este modelo de elaboración de *policy*, se realiza mediante una secuencia de aproximaciones sucesivas, ya que primero es dirigida hacia un problema, y después, es tratada y alterada con respecto a su forma primigenia; y repite, y así sucesivamente a lo largo del tiempo. Se trata, en suma, del modelo incremental de *policies*, para resolver problemas y tomar decisiones consensuadas, este enfoque incrementalista, parte de las ideas de la capacidad limitada, incertidumbre e información imperfecta, pretende arribar a soluciones satisfactorias, mediante la redefinición del ensayo y error.

Según Lindblom²⁰⁰, “para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, y en qué fases o qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, cómo se relacionan y controlan unos a otros. Hay muchos tipos de participantes y cada uno juega un papel especial: los simples ciudadanos, los líderes de los grupos de interés, los legisladores, los líderes del Legislativo, los miembros de los partidos políticos, los jueces, los funcionarios, los expertos técnicos y los empresarios”, entre otros.

Un método común, para comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas en sus distintas fases, es el siguiente:

- primero: se estudia cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas,

¹⁹⁹ Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1991, p. 5

²⁰⁰ *Ibid*, p. 11

- segundo: se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo luego, los funcionarios implementan las decisiones (uno de los elementos que coincide en la mayoría de los estudios para la elaboración de políticas públicas es el denominado *implementación*²⁰¹),
- y tercero: cómo se evalúan las políticas.

Lindblom, critica el modelo “paso a paso”, pues tiene el riesgo de caer en un proceso ordenado y racional, ya que si se elaboran de esta forma, las políticas públicas deberían de ponerse en cuestión, más que suponerse, pues la solución para un grupo puede implicar un problema para otro, además durante la implementación se generan problemas y se transmiten a la agenda política, el conflicto genera grandes dificultades, es así que el sistema de elaboración de políticas públicas se hace en forma desordenada, puede o no ocasionar mejoras en los resultados para resolver problemas sociales y responder al control popular.

Para Lindblom, existe un profundo conflicto en las actitudes para la formulación de políticas públicas, ya que por un lado, se pretende que las políticas (*politics*) sean más científicas, a través de la discusión y análisis seriamente informado, y por otro, que permanezcan en el mundo de la política (*policy*), es decir, que sea democrática y necesariamente política.

Lindblom, menciona que la teoría a veces no es lo bastante precisa, para aplicarla al proceso de elaboración de las políticas, las cuales se desarrollan con cambios pequeños, y en la mayoría de los casos, es preferible utilizar comparaciones incrementales más modestas; argumenta que el incrementalismo puede ser una mejor alternativa en comparación con el análisis “científico” convencional, también llamado “sinóptico” que cumple todos los requisitos teóricos convencionales, sin embargo, resulta en un análisis incompleto de las políticas. El método incremental puede ser más adecuado para resolver problemas complejos, donde las aspiraciones y los objetivos están en desarrollo constante y donde es urgente simplificar drásticamente la complejidad del mundo real, si se pretende resolver los problemas en el tiempo que sea posible dedicarles.

²⁰¹ “Como célula viva de la actividad administrativa, la conducta real invoca que, en esencia, “*la implementación es evolución*” pues toma lugar en un mundo no hecho. Es un territorio a mitad del proceso de *policy* (*policy* abarca tanto lo que es la intención, como lo que ocurre como resultado de la intención misma, es un curso de acción o inacción), en el cual hay eventos ya ocurridos, y por ocurrir continuamente, y en el que, en cada punto, hay nuevas circunstancias que permiten actualizar las potencialidades, favoreciendo la Implementación de las ideas de *policy*. La implementación significa que se puede aprender de la experiencia, principalmente sobre lo factible o preferible, para corregir errores. Guerrero, Omar, *Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública*, en *Reflexiones sobre Administración Pública*, Revista de Administración Pública, No. 89, México, INAP, 1995, p. 44.

Por otra parte, el análisis estratégico es la elección informada y consciente de métodos de simplificación de los problemas; incrementalismo desarticulado es una clase de análisis estratégico, que puede practicarse con mayor o menor habilidad con una posición productiva, para aprovechar al máximo nuestras limitadas habilidades de conocer y entender. La política incremental, tiene un aspecto saludable, cuando se acompaña en una secuencia de ensayo y error; es una exploración inteligente, reduce los riesgos de la controversia política; conduce a los perdedores, para aceptar sus derrotas sin conmocionar todo el sistema político; ayuda a mantener el consenso general sobre los valores básicos que la gente juzga necesarios, para la aceptación voluntaria y amplia del gobierno democrático; las políticas resultan de un ajuste mutuo, se pueden describir como algo que ocurre, más que como algo que se decide; las políticas son influidas por un gran número de participantes y de intereses; los diversos participantes no representan en realidad una variedad de intereses y valores de la población, pues por el contrario, representan los intereses y valores dominantes.

Por otra parte, el modelo incrementalista representado por Lindblom, se basa en la consideración de que no se puede contar con información perfecta. Para mejorar las políticas, se requiere del uso de la ciencia y más ambición política; o producirlas conforme a nuevos y mejorados esfuerzos, tomando en cuenta que el incrementalismo varía sólo en grados, es decir, las democracias cambian sus políticas casi siempre, a través de ajustes incrementales, no se mueven a grandes saltos, “se trata del cambio político que ocurre a pasos pequeños”, se pretende arribar a soluciones satisfactorias, mediante la redefinición del ensayo y error.

Lindblom²⁰², proporciona dos modelos para el análisis de políticas públicas:

Método racional exhaustivo (a la raíz)

- Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.
- La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines, primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.
- La prueba de una “buena” política, es comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.

²⁰² Lindblom, Charles E., *La ciencia de salir del paso, The science of Mudding Trough* "Public Administration Review, No. XXXIX, 1959, pp. 3417. Traducción al español por Margarita Bojail.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

- El análisis es exhaustivo: se toma en cuenta cada factor pertinente importante.
- Usualmente se basa en teoría.

Método de comparaciones sucesivas (por las ramas):

- La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas, no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.
- Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medio-fines, con frecuencia es inadecuado o limitado;
- La prueba de una buena política, es normalmente que varios analistas están de acuerdo a cerca de una política (sin que estén de acuerdo cuál es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).
- El análisis es drásticamente limitado: no se presta atención a posibles consecuencias importantes; no se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes, ni a valores afectados.
- Una sucesión de comparaciones, reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

V. EL PROCESO DE ELABORACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En la antigüedad clásica, la palabra proceso se entendía como: *acta judicialis; lis, -litis; causa; -ae; actio, o-nis, y iudicium, -ii*, con los significados de acta judicial, pleito, causa, acción y juicio; También se afirma que el proceso es “sólo un medio de solución o composición del litigio”.²⁰³ En el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, se le conoce como “la acción de ir hacia delante”; “conjunto de acciones sucesivas realizadas con la intención de obtener un resultado”.²⁰⁴ Por su parte, el significado de procedimiento en este Diccionario, es “la acción de proceder”.²⁰⁵ Y por proceder (*procedere*), entendemos, “ir algunas personas o cosas, unas tras otras, guardando cierto orden”. Por tanto el proceso es el todo, y el procedimiento es la parte.

²⁰³ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, Ed. Harla, 2000, p. 12.

²⁰⁴ Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, 1991, pp. 1184-1185.

²⁰⁵ Idem

El rescate de lo *público* que experimenta la Administración Pública se encuentra íntimamente relacionado con el proceso de elaboración de políticas públicas, las cuales incorporan una complejidad y diversidad de asuntos; sin embargo, no existe un manual o instructivo definitivo para ello, puesto que cada asunto merece un trato especial y diferenciado, en proporción a sus propios requerimientos, sin embargo, existen algunos estudios que pretenden aportar elementos prácticos y conceptuales sobre el proceso y los procedimientos utilizados, para la toma de decisiones en la formulación de políticas públicas.

En 1962, Harol Lasswell²⁰⁶ al tratar del explicar el proceso de elaboración de políticas públicas, insistió en separar la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases para después analizar cada una de ellas conforme a los siguientes pasos:

- 1) Información
- 2) Recomendación
- 3) Prescripción
- 4) Invocación
- 5) Aplicación
- 6) Valoración
- 7) Término

Posteriormente en 1971, Lasswell²⁰⁷ definió el “modelo del proceso de decisión” y lo entendió como una “secuencia de siete fases o “siete resultados”:

- 1) Inteligencia
- 2) Promoción
- 3) Prescripción
- 4) Invocación
- 5) Aplicación
- 6) Terminación
- 7) Evaluación

²⁰⁶ Laswell, Harold, *The Public Interest*, ed. C.F. Friedrich (Nomos, vol. 5) , New York, Atherton Press, 1962.

²⁰⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, en Colección Antologías de Políticas Públicas, tomo 3, México, Ed. Porrúa, 1996, pp. 15-16.

Peter de León y Garry D. Brewer²⁰⁸ en 1983, reelaboraron la propuesta de Lasswell, en seis fases:

- 1) Iniciación
- 2) Estimación
- 3) Selección
- 4) Implementación
- 5) Evaluación
- 6) Terminación

Por su parte, May y Wildavsky en 1977, insistieron en el permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, por lo que elaboraron el “ciclo de la política”, dividido en cinco momentos:

- 1) Fijación de la Agenda
- 2) Análisis de la cuestión
- 3) Implementación
- 4) Evaluación
- 5) Terminación

Hogwood y Gunn²⁰⁹, en 1984, incorporan un “marco de análisis”, útil para la descripción y la prescripción de las políticas, en nueve etapas:

- 1) Decidir sobre qué decidir, (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda).
- 2) Decidir cómo decidir, (filtración de la cuestión)
- 3) Definición de la cuestión
- 4) Pronóstico
- 5) Determinación de objetivos y prioridades
- 6) Análisis de opciones
- 7) Implementación monitoreo y control de la política
- 8) Evaluación y revisión
- 9) Mantenimiento-sustitución, (terminación de la política).

²⁰⁸ Ibid, p. 16.

²⁰⁹ Idem.

Anderson²¹⁰ en 1984, divide el proceso en seis partes:

- 1) Identificación del problema
- 2) Formación de la agenda
- 3) Formulación
- 4) Adopción
- 5) Implementación
- 6) Evaluación

Charles E. Lindblom²¹¹ en 1991, incluyó al acervo bibliográfico del campo de estudio de las políticas públicas, una importante obra denominada “El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas”, destacando la confianza que tiene en la libre interacción social en busca de soluciones. Este autor señala que para entender quién y cómo se elaboran las políticas, se debe de entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y cómo se relacionan y controlan unos a otros. Un método común, para el análisis de políticas públicas, es el de separar su proceso de elaboración, en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas, a través de los siguientes cuestionamientos:

- 1) ¿Cómo aparecen los problemas?
- 2) ¿Cómo se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas?
- 3) ¿Cómo la gente plantea los temas para la acción?
- 4) ¿Cómo proceden los legisladores?
- 5) ¿Cómo implementan los funcionarios las decisiones?
- 6) ¿Cómo se evalúan las políticas públicas?

Eugene Bardach²¹² en 1998, elaboró un documento creativo para la investigación y el análisis de problemas públicos, denominado “*Los ocho pasos para el análisis de políticas pública*”, en el cual argumenta que el análisis de políticas es una actividad política (*politics*) y social; que va más allá de las decisiones personales o políticas (*policy*). Afirma que para el análisis de políticas públicas, se requiere de un trabajo en equipo que involucra una

²¹⁰ Idem.

²¹¹ Lindblom, Charles E. *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, op. cit..

²¹² Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México, CIDE, 1998.

diversidad de individuos e intereses, por tanto, concierne o afecta la vida de un gran número de conciudadanos. El análisis de políticas es un arte más que una ciencia. Se basa en la intuición como en el método. Este autor, desarrolla una técnica en forma estructurada y sistematizada, para el análisis de políticas públicas a la que ha denominado “el camino de los ocho pasos”²¹³, a saber:

- 1) Definición del problema
- 2) Obtención de información
- 3) Construcción de alternativas
- 4) Selección de Criterios
- 5) Proyección de los Resultados
- 6) Confrontación de Costos
- 7) ¡Decida!
- 8) Cuente su historia.

La secuencia de estos pasos puede variar y no todos los pasos son necesariamente pertinentes en una situación particular. Sin embargo, en todos los casos la definición del problema es el mejor punto de partida y la argumentación de una propuesta, es inevitablemente, el punto final.

Carlos Ruíz Sánchez²¹⁴ en 1996, presenta un manual para la elaboración de políticas públicas como una guía práctica para los interesados en el tema, tomando como base la definición de políticas públicas que propuso Frohock en 1979, que en palabras del autor es la más completa y la que más se adapta a la realidad nacional mexicana, al decir que:

“Una política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de: reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.”²¹⁵

²¹³ Ibid, p. 14.

²¹⁴ Ruíz Sánchez, Carlos, *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*, México, Plaza y Valdez-UIA, 1996, pp.15-16.

²¹⁵ Frohock, F.M., *Public Policy, Scope and Logic*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, NJ, 1979, p. 11.

Para este autor, los pasos para la elaboración de políticas públicas, son:

- 1) Formulación preliminar de proposiciones políticas
- 2) Análisis de proposiciones
- 3) Respaldo ideológico-político
- 4) Formalización de las políticas
- 5) Control y evaluación de las políticas y sus resultados

En general, en el proceso de elaboración de políticas públicas se puede aplicar una visión sistémica, a partir de considerar el Sistema Político, que Easton²¹⁶ define como “aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad”. El asignar valores de esta manera, se refiere a que los mismos provienen de una autoridad, es decir, que hay inmerso en el concepto, la idea de legitimidad. Trata de interpretar la vida política como una serie compleja de procesos, que según Easton, “es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está incorporado el Sistema Político, que a su turno reacciona frente a ellas”. Esta idea lleva implícita varias nociones. Por un lado, las interacciones políticas de una sociedad constituyen un sistema de conducta, el sistema no existe en el vacío, es preciso verlo en ambientes: físico, biológico, social o psicológico. La vida política forma un sistema abierto, es decir, que no es algo cerrado u oculto, está sujeta a cambios constantes, en permanente ajuste y desgaste; posee la capacidad de dar respuesta a las perturbaciones y, en consecuencia, adaptarse a las circunstancias.

La visión sistemática aplicada a las políticas públicas, lleva un mecanismo que Easton ha denominado *inputs* y *outputs*; los *inputs* se refieren a la gran variedad de acontecimientos y circunstancias ambientales, en tanto estos se vinculan con la persistencia del sistema político; es decir, los *inputs* son los datos y actos, provenientes de las *demandas* y *apoyos*, de otra manera sería inagotable la lista de acontecimientos y circunstancias ambientales que afectan al sistema. Son pues, las demandas y apoyos, los indicadores o accionantes, que modifican y modelan el funcionamiento del sistema político.

Por su parte, los *outputs*, son aquellos que sirven para organizar las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente, sino de la conducta de los miembros del

²¹⁶ Easton, David, Teoría General de Sistemas, México. Ed. Tecnos, 1981, p. 57.

sistema. Los *outputs* importantes son los llamados, *outputs políticos*, que son, las decisiones y acciones de las autoridades.

Todo esto, *inputs-outputs*, entendidos los primeros como demandas y apoyos de la sociedad, y los segundos como decisiones y acciones de las autoridades, ambos se mueven en una especie de vía o circuito, denominado por Easton: *feedback loop* (circuito de retroalimentación). El circuito de retroalimentación, permite a las autoridades que dirigen un sistema político, tener una idea de cómo está la tensión en la sociedad, los *inputs* que la misma manda, de esta forma la autoridad podrá recibirlos, organizarlos, procesarlos y luego enviarlos, logrando generar los *outputs*. Así, se da un flujo de *inputs-outputs* en el sistema, van y vienen, en un movimiento constante de interacción. Las autoridades tienen que satisfacer lo *inputs* ya que de no hacerlo comienza a existir interferencia en el circuito, esta comienza a crear dificultades en el flujo, con lo que puede ocasionar que el sistema comience a entrar en tensión y pueda provocar una crisis. Esta idea, refleja la necesidad de que las autoridades deban mantener la tensión baja de los demandantes y procurar la menor cantidad posible de interferencia, para evitar una crisis. Es en este proceso de retroalimentación; información que va y viene, demandas, apoyos, así como decisiones o respuestas que se dan o se abstienen de dar; donde aparecen las políticas públicas como productos públicos.

Lo importante en la identificación de un sistema político es que en él, en su interior todos los elementos que lo componen se encuentran interactuando, no están de forma jerárquica, no existe ningún elemento que sobresalga o esté encima del otro. En este interactuar, una variación en una de sus partes puede llegar a afectar a la totalidad del sistema. En el mismo sistema, también se dan diferentes tipos de relaciones como las de poder, mando, obediencia, satisfacción de necesidades, legitimidad, apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia. Lo interesante del sistema es que siempre está en continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, en algunos más que en otros. Tratar de entender estas relaciones, estos cambios y transformaciones, representa una de las tareas para el diseño de políticas públicas, plantearse los problemas, buscar un método adecuado para poder explicarlos y atenderlos, así como proporcionar ideas para comprender y responder a los nuevos temas que en el entramado de estas relaciones vayan surgiendo con el avance del tiempo.

En el proceso de elaboración de políticas públicas, se parte de la idea de que el hombre necesita vivir en comunidad y regirse por reglas mínimas de convivencia, y que en esta comunidad, se necesitan personas que la dirijan, pero con la participación de la mayoría.

En términos generales, se puede observar que la política pública se crea en forma sistemática, es decir, por etapas, es sucesiva, dinámica, continua e inseparable, y lo que sucede en cada etapa influye en las demás, y para fines prácticos podemos decir que en el desarrollo del proceso de elaboración de las políticas públicas, destacan los siguientes aspectos:

1. FORMULACIÓN

- a) Problemática: identificar el problema, actores involucrados y obtener información.
- b) Formación de la agenda: incorporación del problema para su atención, con el tratamiento de política pública
- c) Problematizar el problema: causas, efectos y consecuencias; establecimiento de objetivos, selección de opciones, recursos y programa de actividades.

2. INSTRUMENTACIÓN (*IMPLEMENTATION*)

- a) Formalización de los acuerdos: legal y administrativa.
- b) Instrumentación (implementación): ejecución de la política pública formalizada.

3. CONTROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- a) Control interno: Estatal
- b) Control externo: Contraloría Social

4. EVALUACIÓN

- a) Evaluación: a partir de los objetivos planteados y los resultados obtenidos.
- b) Retroalimentación: perfeccionamiento de la política pública.

1. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El proceso de formulación de políticas públicas, se inicia con la identificación de un problema y del acercamiento de información acerca del mismo, con el propósito de analizarlo, para ver la posibilidad de que sea considerado como un caso susceptible de que forme parte de la agenda de gobierno y se programen las actividades necesarias para que sea tratado como política pública, a partir de problematizarlo, identificar objetivos, recursos, programa de actividades, previniendo acciones y acordando alternativas u opciones para su formalización, y consecuentemente, implementarlo y someterlo a su respectiva evaluación.

1.1 PROBLEMÁTICA

La problemática se refiere al conjunto de problemas pertenecientes a una ciencia o actividad determinada. También se refiere a una situación dudosa, de solución incierta o difícil, que implica el conocimiento de un problema.²¹⁷

La idea de un “problema”, por lo general, se relaciona con algo que está “mal”, así, la primera información disponible proviene del público interesado, ya por quien sea directamente afectado en su persona, familia, papeles, posesiones, bienes y/o derechos inherentes a su desarrollo tanto individual como social; o por un grupo de personas que perciban que algunas conductas o acciones exteriores y ajenas, puedan causar perjuicio o menoscabo al grupo social del que formen parte. Un problema, es el resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y culturales, conforme a la percepción y valoración de una sociedad.

²¹⁷ “El conocimiento no es un fin en sí mismo, responde a la necesidad de hacer eficaz nuestra acción en el mundo y darle un sentido. Su logro es una meta regulativa en la realización y el perfeccionamiento de todo hombre y de la especie. Para alcanzarlo tenemos que superar varios impedimentos. El primero está inscrito en las limitaciones de nuestra propia naturaleza. Pero hay otros obstáculos que impiden el conocimiento: nuestros propios deseos e intereses. La mayoría no se generan en nuestra naturaleza, responden a situaciones históricas, son producto de relaciones sociales concretas. El conocimiento es, en gran medida, el resultado de una lucha contra los motivos que nos impiden alcanzar la realidad. Esa lucha puede tomar la forma de un conflicto entre los intereses particulares y el interés general, pues muchos intereses particulares propician formas de irracionalidad e intolerancia. Dogmatismo y escepticismo son las más importantes; ambas permiten sujetar las creencias colectivas e intereses de personas o de grupos. La ética de creencias enuncia reglas para liberarnos de esa sujeción. Pero esas reglas son, al mismo tiempo, condiciones de un pensamiento racional. Así, al final convergen varios temas, se encuentran: la realización del hombre por el conocimiento, su liberación, el acceso a una comunidad racional (y) las normas éticas para lograrla”. Villoro, Luis, *Creer, saber, conocer*, México, Siglo XXI, 1994, pp. 296-297.

“Los problemas son necesidades humanas que, además de estar identificadas, han generado una demanda para solucionarlas. Los actos humanos tienen consecuencias sobre otros, y algunos de ellos se perciben para crear necesidades, a tal grado que requieren la solicitud del alivio.”²¹⁸

Los problemas sociales, son situaciones de hecho relacionadas con desajustes o fracasos individuales o colectivos, respecto de las pautas o de los propósitos de uno o varios grupos, en la que se requiere forzosamente la intervención de la autoridad de gobierno; así por ejemplo, podemos hablar de la excesiva desigualdad económica entre los diversos sectores de la sociedad y los relativos bajos niveles de vida de algunos grupos; inseguridad en general, desempleo, segregación, adicciones, inequitativa distribución de la riqueza, falta o escases de servicios básicos: agua, drenaje, electricidad, abasto de alimentos, educación, recolección de basura, transporte, atención médica, medicamentos, transporte, entre otros.

Sin embargo, no todos los problemas pueden o deben ser objeto de política pública, pues existen asuntos o casos que están reservados exclusivamente al Estado, como serían las cuestiones de soberanía nacional, seguridad nacional, de guerra y defensa de la nación, o que por su propia y especial naturaleza sean de responsabilidad específica y obligatoria para alguno de los poderes de la Nación²¹⁹. En este sentido, en el ámbito de políticas públicas se requiere de casos concretos, específicos y limitados, que aunque formen parte de los “programas de planeación y programación”, tienen una realidad pública especial y plural, en la que se incluye indudablemente la participación y corresponsabilidad de las autoridades que representan a la Administración Pública en sus distintos ámbitos; y de públicos ampliados y diferenciados que participen en todas las etapas del proceso de elaboración de políticas públicas, con o sin inclusión de los demás poderes y de los representantes políticos o de otros actores de la vida civil o política.

La problemática sugiere identificar el problema en forma breve y sucinta con la información más relevante y que se tenga al alcance, nos puede conducir a varias situaciones, entre las que podemos destacar:

²¹⁸ Jones, Charles O, *An Introduction to the Study of Public Policy*. Ed. Brooks/cole Publishing, Co. Monterrey, California, 1984, p. 34.

²¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 29, 39, 40, 41, 71, 73, 74, 76, 77, 79, 89, 94, 99, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 115, 119, 122, 130, 131 y 135.

- la identificación del problema en concreto, que se relaciona con el *objeto* mismo denominado problema;
- la identificación de los *sujetos*, actores o participantes involucrados con el problema, así como sus características, su papel protagónico desde la aparición del problema, sus grados de influencia y control, así como el interés que tengan en el asunto;
- la obtención, clasificación y análisis de información conocida y por conocer (evidencia), sobre el problema planteado, que se pretende problematizar, es decir, *ponerlo en cuestión*, por los actores involucrados, para analizarlo profundamente en busca de propuestas de solución;
- identificación del nexo causal entre las causas o elementos que motivaron el problema, su actualización en la realidad y las personas afectados con los resultados; considerando el tiempo, el lugar y las circunstancias especiales del caso (programas, permisos, licencias, infraestructura, equipamiento, etc).

La definición del problema desde el punto de vista de los asuntos públicos, más allá de los juicios de valor, requiere limitar el objeto de estudio en forma particular, con el fin de identificar cuál y qué tipo de problema en concreto puede o debe ser tratado como un asunto de interés público y de relevancia especial, a través de instituciones públicas y con recursos públicos; además, precisa la competencia y facultades de las autoridades que necesariamente tienen que intervenir en el proceso de elaboración de la política pública y de las que pueden ser susceptibles de incorporarse.

La identificación de los sujetos participantes, nos permite distinguir: los actores principales, los grupos de interés, el tipo y grado de participación ciudadana, los grupos de presión, como son: partidos y grupos políticos, civiles, gremiales, estudiantiles incluso religiosos; la calidad de los participantes, ubicación de los sujetos participantes, actividad u ocupación de los involucrados, grados de influencia y el alcance o limitación de sus movimientos, demandas o manifestaciones.

Para conocer el problema, en principio se realiza un proceso de abstracción y discernimiento como alternativa, para la formación de un diagnóstico o informe previo:

- por qué surgió el problema?
- dónde surgió el problema?
- cuándo surgió el problema?

- quiénes crearon el problema?
- en qué fases y qué papeles juegan?
- cómo surgió el problema?
- cuánto tiempo tiene el problema?
- cuáles son las causas del problema?
- cuáles son las consecuencias del problema?

Indudablemente en la conceptualización de un problema, concurren aspectos positivos (hechos-experiencia), dogmáticos (conciencia-realismo), axiológicos (valores), deontológicos (deber ser), ontológicos (ser), epistemológicos (uso de la ciencia), gnoseológicos (conocimiento y juicios de valor), pragmáticos (reducción de conceptos) y escépticos (negación, no-conocimiento) ya sean explícitos o implícitos, pues tal definición es realizada por un conjunto de personas que no pueden separar su percepción sensorial e intelectual del mundo de los valores, del ser, del deber ser y de la experiencia cotidiana, cada analista le imprime su propia percepción, sin embargo, puede identificarse lo que es común para todos y prevalece sobre las demás consideraciones, además los tomadores de decisiones, tienen la posibilidad de definir el problema, a partir de una variedad de conceptos y situaciones, sin limitar su estudio posterior, ya que al problematizar el problema (ponerlo en cuestión), se puede encontrar su punto en concreto y su propia solución.

Para cuestionar un problema, se pueden utilizar valores universales, juicios de valor, normas de conducta, incluso el método científico. Los valores son cualidades universales, no solo se captan por los sentidos, también se perciben como rasgos objetivos del ser humano, con acciones afectivas de naturaleza intencional, consiste en la relación de algo o alguien con el deseo o la voluntad del hombre encaminada a un fin y que exalta la grandeza humana. Los juicios de valor, se refieren al ser de las personas, nos llevan a estimar, conjeturar u opinar en sentido negativo o positivo, respecto de las personas y de sus actos: lo bueno, lo malo, lo bello, lo feo, lo justo, lo injusto, lo verdadero, lo falso, entre otros; a partir de un sentimiento moral. La norma se refiere al mundo del deber ser, en un tiempo y lugar determinado, respecto de los actos orientados intencionalmente del comportamiento humano. Por su parte, el conocimiento científico, pretende ordenar de manera sistemática con procedimientos metódicos, rigurosos y lógicos, la búsqueda intencionada, la delimitación de los problemas, la formulación de las hipótesis y medios para comprobarlas.

Por todo ello, la identificación del problema requiere de un tiempo relativamente corto, pues se entiende que cuando el problema aparece, ya pasó por un proceso de desgaste, (a veces muy complicado), por eso, es de especial cuidado definirlo en forma concreta y limitada, (dependiendo de la naturaleza del mismo), lo que permitirá hacer más sólida y convincente la argumentación y presentación de evidencias, entre el público ciudadano, sus representantes o personas interesadas y ante la autoridad responsable de la formación de la agenda de gobierno, para que el problema o asunto planteado tenga tal impacto, que llame su atención y sea susceptible de incorporarse en la agenda con cierta prioridad.

La identificación del problema parte de información individual, desordenada, constante y secuencial, no requiere que los demandantes, quejosos o afectados precisamente tengan que realizar sus manifestaciones en forma integrada, silenciosa y organizada, si bien existen grupos organizados con muchos miembros y líderes mejor informados para expresar sus inconformidades, de igual forma un pequeño grupo o un ciudadano ordinario, puede formar parte de la controversia, aunque los medios utilizados para expresarse sean diferentes: escritos, marchas, entrevistas, audiencia pública o privada, ya sea que lo hagan en forma directa por sí mismos, o por medio de sus representantes o apoderados: abogados, profesionistas especializados, consultores, gestores, etc.

Esta parte inicial del proceso de elaboración de políticas públicas es crucial para determinar el tipo de política que se pretenda instrumentar en términos de optimización, factibilidad y oportunidad. En consecuencia, el problema que una política pública quiere resolver, implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia.

1.2 FORMACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO

Para determinar la agenda de gobierno, previamente se tiene identificado el problema o demanda que se pretende incluir, los actores, los medios o recursos para atenderla y en la mayoría de los casos, se tienen una o varias propuestas de solución, derivado de un análisis cuidadoso y selectivo. Pues la agenda, no es más que la jerarquía de prioridades sobre la actuación del gobierno, previamente valorada, convenida y aceptada.

“Por *agenda de gobierno* suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar....En efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elección y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas varias decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo. El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención.”²²⁰

La autoridad responsable de la formación de la agenda de gobierno, deberá tener ciertas habilidades retóricas y dialécticas para definir el problema desde diversos puntos de vista, elaborar un argumento a partir de variadas fuentes, actitud para adaptar el argumento al público interesado y persuadir a la opinión pública, sobre el tratamiento del problema y su posible solución. De igual forma, el público ciudadano, deberá también contar con los elementos necesarios de habilidad, destreza y capacidad, para argumentar, evidenciar y convencer a los decisores de políticas sobre la importancia y necesidad de atender el problema como un asunto de carácter general y de interés público.

La interdependencia que surge entre la definición del problema y su incorporación en la agenda de gobierno, se relaciona con la capacidad predecisional respecto a los siguientes puntos:

- en la obtención, selección y clasificación de datos e información sobre el problema planteado y las posibles alternativas de solución con detalle prospectivo;
- que el asunto deba o pueda ser viable por la instancia que se pretenda hacer valer y por las personas que intervienen en él, que sea un caso manejable;
- que el problema planteado sea coherente con la política de gobierno, de posible realización, o al menos, no ser contraria a la misma;
- que el problema o demanda en cuestión sea factible, en tanto se cuente con las facultades jurídicas, los recursos humanos, técnicos, financieros y programáticos;

²²⁰ Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, tomo 3, *op. cit.*, p. 29

- ampliación del espacio público, para que el público interesado pueda participar, no sólo con argumentos sino incluyendo aportaciones materiales, académicas, científicas, financieras, técnicas y tecnológicas;
- ampliación del espacio público para incluir a demás personalidades interesadas en el tema aunque no sean directamente afectados;
- definir propuesta de programa de trabajo, convocatoria y lugar de reunión
- calendarización de los temas de acción

La seguridad que proporciona estar incluidos en la agenda de gobierno, no garantiza el resultado esperado en un sentido u otro, solo garantiza la posibilidad de atención a la problemática conforme a reglas previamente definidas y aceptadas, en un tiempo determinado.

Por tanto, no todas las demandas de la sociedad logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas. Sólo aquellas que por algunas circunstancias, motivos, momentos y/o razones, logran ser problemáticas potencialmente, y se plantea la necesidad de actuar sobre ellas, de realizar o crear una política frente a ellas. Para esto, se requiere captar demandas e información, ya sea por medio de mecanismos institucionales o informales.

Aquí cabe preguntarnos, ¿por qué cierto tipos de demandas son los que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas, por qué unas entran a la agenda, y otras no?. La respuesta no es sencilla y no está todavía clara, pero en su mayoría, los expertos en la materia han coincidido que se debe a la idea de distribución del poder en la sociedad, así como existen estudios empíricos que tratan de agregar otros elementos como las cosas de *crisis o amenazas*, cuestiones que tengan *componentes emotivos*, de *interés humano*, si afectan aun amplio *número de personas*, si tienen que ver con el *poder y la legitimidad* en la sociedad.

“Las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones, que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos”.²²¹

²²¹ Caminal, Miguel. “La política como ciencia”, en “Manual de Ciencia Política”, México, 1996, p. 134.

1.3 PROBLEMATIZAR EL PROBLEMA

Como ya se mencionó, no todos los asuntos públicos pueden ser sujetos de trato como política pública, sin embargo, aquellos que por su especial naturaleza así sean manejados; por una parte, se legitiman por la fuerza y ampliación del espacio público, en uso del derecho subjetivo²²² que la norma general les otorga; por otro lado, se legalizan a partir de la actuación expresa de los representantes del poder público que han participado en la elaboración de esa política pública, con facultades para incluirlos en el orden jurídico positivo y vigente en un determinado lugar y tiempo, pues dicho orden no está formado por un sistema de ideas puras y absolutas en sí, es una obra humana histórica, que no se agota en el sistema legal, ya que previamente existe un complejo de realidades sociales de carácter dinámico y continuo, que contribuye a reelaborar y mejorar ese orden jurídico para darle vigencia y efectividad; en consecuencia, revitaliza el poder estatal ante el público interesado frente a una demanda o problemática social determinada.

A partir de la formación de la agenda de gobierno, previamente se debe elaborar el programa de actividades a desarrollar, para la formulación de la política pública, de acuerdo a reglas convenidas, en la que el tiempo juega un papel muy especial; es decir, el objetivo del programa de actividades del grupo de trabajo no solo se enfoca a buscarle soluciones al problema en forma interminable y caprichosa, pues precisamente para llegar a ese último paso se requiere *problematizar* el problema, para identificar los elementos que puedan o deban modificarse, eliminarse, replantearse, innovarse o que deban conservarse tal cual en el estado en que se encuentran, todo ello con base a un calendario claramente definido.

La problematización es el resultado de una serie de hechos de la vida social relacionados con las experiencias cotidianas respecto a un problema en concreto; todo ello no se puede entender sin el uso de la retórica, de los argumentos y las evidencias para persuadir a los tomadores de decisiones y a quienes participan en ella, tanto para imponer las reglas del juego para el análisis del problema, como para lograr el acuerdo consensual de voluntades sobre la posible solución al mismo, con el consiguiente desgaste que acarrea, pues el derecho de reunión y de libre expresión implica que el proceso de persuasión deba desarrollarse en forma por demás respetuosa y ordenada donde los participantes libremente

²²² El fin subjetivo es aquel que un hombre se pone así mismo, deseando realizarlo, y que de acuerdo a una norma es factible su realización.

hagan efectivo su derecho a disentir, a oponerse, a contra-argumentar, a dar explicaciones, a pedir explicaciones, a debatir y confrontar, y a exigir cuentas de la autoridad gubernamental, sin embargo, todo ello no es limitativo del deber de probar, de mostrar o crear evidencias con responsabilidad y seriedad, es decir, de exteriorizar la capacidad de las partes para persuadir y sumar.

“En la propuesta de Majone, que reivindica y acentúa la comunicación y persuasión como un componente esencial de la acción de gobernar y de la actuación de la administración pública, los dirigentes de gobierno y los administradores expertos, en vez de pretender aislarse infructuosamente en sus discusiones internas y decidir entre ellos los planes y programas, deben estar dispuestos a abrirse a la comunidad política y civil, a dar explicaciones, a ofrecer argumentos valorativos, a debatir y a persuadir, a aprender y corregir. No hay nada más contradictorio a la naturaleza de la autoridad pública, la política pública y la Administración Pública que el secreto, la arbitrariedad injustificable, la oposición a toda forma de rendición de cuentas. En la república, gobernantes y gobernados tienen que hablar, probar y convencer sobre la validez de sus intereses, asuntos y acciones. En este diálogo permanente que ocurre en las cámaras, los medios y las organizaciones se perfila lo que llamamos interés público”.²²³

Cuando nos referimos a la problematización de un problema, indudablemente nos referimos a un sistema interactivo de intercambios y diálogo permanente, de discusión y acuerdo, en busca de posibles propuestas de solución en un tiempo relativamente limitado, pues partimos del hecho de que los participantes en la elaboración de la política pública en esta etapa tienen plenamente identificados los antecedentes del problema, las causas y consecuencias, en este sentido, el problema es susceptible de ser fraccionado, despedazado, dividido o parcializado, de tal manera que los públicos interesados aporten datos, participen y propongan en lo individual, expresen sus ideas, deseos, preferencias o intereses, de tal forma que al persuadir a los demás se pueda lograr una suma de voluntades y un acuerdo general, con la plena convicción de sus resultados.

La convicción o la creencia²²⁴, no es una mera opinión, una idea, sino una realidad establecida, sobre la cual se apoya la vida humana, normalmente es un hecho colectivo, la

²²³ “Estudio Introdutorio” de Aguilar Villanueva citado en Giandomenico Majone, Evidencia, Argumentación y Persuasión, *op. cit.* p. 14.

²²⁴ Recanses Siches, Luis, *Sociología*, México, Ed. Porrúa, 1999, pp. 216-217.

creencia actúa como instalada en el contrato social, en forma de vigencia colectiva. La convicción es sobre todo un fenómeno emocional, es decir, algo que forma parte de nuestro ser, algo que está incorporado a nuestra vida, algo que somos de hecho. La mayor parte de las creencias o convicciones incluyen valoraciones, las cuales suelen servir de base para pautas de conducta y para enjuiciar el comportamiento de la gente.

La interpretación de los problemas y la manera en que los percibimos en la vida cotidiana, son diferentes para cada persona o grupo social, por tal motivo, estos elementos deben estructurarse de forma coherente, ordenada y limitativa, de tal forma que prevalezca el beneficio común sobre los intereses particulares, los actos positivos sobre los impositivos o caprichosos; esto es, aunque se trate de un caso específico que afecte a determinado grupo social, territorio o actividad, que se conforma de pequeños intereses privados en la mayoría de los casos contrapuestos, la propuesta de solución no implica necesariamente que sea democrática, tiene como prioridad el interés público.

La problematización contiene una idea de previsión, ya que toda política pública tiene una vocación de futuro, para dar respuesta a una cuestión actual, con una propuesta de mejora hacia el futuro, o simplemente, algo que todavía no se presenta y se prevé que en el futuro podrá presentarse. Es toda esta idea de lo actual, presente o ahora y lo potencialmente. Las dificultades y los altos grados de incertidumbre de las técnicas de previsión representan uno de los argumentos en defensa del modelo incrementalista.

Determinar los objetivos par la elaboración de políticas actuales o de futuro representan una de las orientaciones básicas para la configuración de la política. Se trata de establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Por supuesto que conseguir estos objetivos deseados va depender de muchos factores que a lo largo del desarrollo de la política puesta en marcha se van a dar, tanto en cuestiones sociales, económicas, políticas, internacionales u otras.

La problematización debe contener la selección de la opción, que es la última fase del proceso de elaboración de las políticas públicas, la cual se inicia una vez que se tenga definido los objetivos. Se trata pues de seleccionar la opción concreta: “una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: implementación”.²²⁵

²²⁵ Pallares, Frances, op. cit. p. 26

Los supuestos de solución pueden ser variados, a partir de identificar:

- una solución para cada problema
- varias soluciones para cada problema
- una solución para varios problemas
- problemas que no tienen solución
- problemas que parcialmente tienen solución
- no existe problema

Las propuestas de solución pueden surgir de diferentes sujetos:

- de un ciudadano ordinario o de un grupo de interés participante;
- de la propia autoridad facultada en la atención de la problemática y someterla a consideración de los interesados;
- puede ser integral entre particulares y organizaciones específicas, reforzada con algunos estudios de especialistas en la materia, o con referencia a casos similares y someterla a consideración con las autoridades expresamente facultadas para la toma de decisiones;
- puede partir de la mezcla de aportaciones captadas en las reuniones de trabajo entre los grupos interesados o directamente afectados y las autoridades participantes;
- los sujetos están definidos en algún plan, programa o proyecto público, del cual se exige su actualización al caso específico.

La actividad de los grupos de interés no establece simplemente intereses particulares o segmentos de ellos contra los intereses comunes. En su lugar, establece intereses comunes para cada una de las muchas secciones de la sociedad contra una diversidad imposible y un conflicto de intereses individuales, aun y cuando no integre a todos los miembros que conforman el grupo social directa o indirectamente afectado, pues el hecho de no formar parte del grupo de trabajo, no implica que sean excluidos de la aplicación de la política pública acordada, pues al tratarse de un asunto de interés público y de carácter social, su obligatoriedad será en el mismo sentido.

Por lo tanto, en ningún caso se puede dar una solución autoritaria o impositiva por alguna de las partes, menos aún por parte de las autoridades públicas, por algún representante político, de algún partido político o de alguna influencia ajena a los intereses públicos, puesto que en el proceso de elaboración de políticas públicas, la ampliación del espacio público, se encuentra muy alejado de intereses partidistas (estemos o no en época de campaña o

elecciones), tampoco se mueve por intereses mezquinos, arbitrarios o caprichosos de grupos específicos o de personalidades distinguidas.

En los regímenes democráticos, el acuerdo de voluntades es el camino idóneo para la solución de un problema, es el consentimiento de las partes para tomar una decisión en un tiempo y lugar determinado, respecto de algún asunto específico; sin embargo, ese acuerdo debe fundarse en principios sociales superiores, en un marco de legalidad y apertura.

El acuerdo público es la libre manifestación de voluntad, que emiten cada uno de los miembros de los grupos sociales o que en forma independiente y voluntaria realizan uno o más ciudadanos ordinarios en el mismo sentido que la generalidad, con la intención de producir consecuencias de derecho, que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos, deberes y obligaciones.²²⁶

El acuerdo público forma parte de lo que llamamos *hechos jurídicos*²²⁷, dado que éstos últimos son todos aquellos acontecimientos que el orden normativo toma en consideración para atribuirles efectos de derecho, es decir, son los sucesos que en el mundo fáctico realizan las hipótesis contenidas en las normas jurídicas.

Cabe señalar que dentro del proceso de selección de las posibles soluciones u opciones para la instrumentación de la política pública se deben considerar los instrumentos de acción para su diseño y ejecución, como son: las normas jurídicas, infraestructura humana, recursos financieros y recursos materiales, principalmente.

En efecto, las normas jurídicas constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado, pues a través de ellas, los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad y orientación de la conducta de quienes participan en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Por su parte, la infraestructura humana, es la parte fundamental para el éxito y desarrollo de la política pública. Son las personas que en sus distintos ámbitos de interés y de especialización son utilizadas en la Administración Pública, para elaborar las políticas, la realización práctica, descansa sobre sus hombros.

²²⁶ Semejante a los convenios y contratos, prescritos en los artículos 1792 y 1793 del Código Civil para el Distrito Federal.

²²⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM – Ed. Porrúa, 2000, p. 85

Para llevar a cabo las políticas públicas, es necesario contar con los recursos necesarios tanto humanos, materiales, económicos como financieros. La Administración Pública los obtiene en la mayoría de los casos, del pago de impuestos que los ciudadanos hacen, sin embargo, los recursos también pueden provenir de quienes tienen interés en participar de los beneficios de la política pública a desarrollar, y para ello se deben considerar las aportaciones en especie o en dinero que el público ciudadano quiera y pueda aportar, sin que por ello sea obligatorio.

En la metodología de las políticas públicas, se incluye el análisis de prospectiva²²⁸ respecto a planteamientos a corto, mediano y largo plazo, necesarios para reducir la incertidumbre dentro de la elaboración y para la ejecución de la política pública a definirse; en ella, se plantean las probables consecuencias positivas o negativas que a juicio de los analistas, puedan presentarse en los distintos escenarios que se identifiquen como viables, a partir de la producción de información sobre situaciones futuras y con fundamentos analíticos de orden social, económico, político y organizacional, lo que permitirá que en la decisión, se prevengan algunas consecuencias.

2. INSTRUMENTACIÓN “IMPLEMENTATION” DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La instrumentación o implementación, es la etapa en la que los grupos involucrados interesados en su ejecución, participan en la política electa. Por tanto, es la etapa donde se formalizan los acuerdos tanto en su aspecto legal como administrativo, se confrontan el diseño inicial con su materialización; el éxito o fracaso de la política establecida, reside entre otros muchos factores, en la mejor oportunidad de implementarla; en la coordinación entre las instituciones, organizaciones y actores sociales para ejecutarla, quienes sin duda corresponderá el control y vigilancia para que se haga realidad lo acordado.

²²⁸ “Una vez definidos o establecidos por el analista... los objetivos generales y específicos a conseguir, y examinadas las alternativas presentes, será necesario proceder a concretar cuál es el objeto del análisis prospectivo, cuáles serán las bases de partida del mismo y qué técnica se puede utilizar. El objeto del análisis puede consistir: 1) En examinar las consecuencias de las políticas públicas ya existentes; 2) En examinar las posibles consecuencias de nuevas políticas; 3) En ayudar a establecer los contenidos de nuevas políticas, o 4) En analizar los posibles apoyos de que gozarán las propuestas de nuevas políticas entre los sectores afectados por una u otra razón en las diversas fases de su puesta en práctica”. Joan Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, p. 71.

2.1.- FORMALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La formalización de los acuerdos públicos son elementos que legitiman la ampliación del espacio público y legalizan las políticas públicas en Estado de derecho, pues la acción de gobierno es parte determinante, para incorporarlas al sistema de normas de conducta dirigidas por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la incorporación de dichos acuerdos (lineamientos, directrices, bases), que imponen obligaciones y derechos recíprocos respecto a una situación determinada, en este sentido, el interés público y el privado no están desvinculados, no son distintos el uno del otro, no están contrapuestos, forman una unidad abstracta que impide determinar donde empieza uno y dónde termina el otro.

Las políticas públicas pertenecen al mundo *fáctico*²²⁹, es decir, se mueven en el campo real de la experiencia cotidiana; sin embargo, se formalizan en el mundo *jurídico*, de no ser así, sólo serían un simple reflejo de la realidad social sin mayor trascendencia; por tanto, ambos órdenes son fundamentales, entre los cuales debe haber una leal adecuación, una verdadera correspondencia, de tal suerte que el precepto no sea sino el elemento formal de ordenación del hecho, que responda a los imperativos sociales que la reclamen.

“La ampliación del espacio público en la formalización de las políticas públicas obedece a los medios necesarios que utiliza el Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública, para que legal y administrativamente se incluyan o faculten en el orden jurídico vigente, con atribución expresa a la función administrativa²³⁰, que además, le permita continuar con otros actos administrativos”²³¹.

En términos legales, la Administración Pública como parte de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, se encuentra regulada en sentido estricto, por las normas jurídicas de Derecho Administrativo y en sentido amplio, por las de Derecho Público.

²²⁹ Fáctico: relativo al hecho o hechos reales.

²³⁰ “La función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”. “La intervención de la función administrativa va creciendo a medida que la legislación civil se va transformando de supletoria en imperativa”. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1996, pp. 27 y 63

²³¹ “El acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio, unilateral externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general”. Baéz Martínez, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Ed. Trillas, 1997, pp. 262-263.

Gabino Fraga²³², manifiesta: “el derecho administrativo es la rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa”. “El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen las formas de ejercicio de las atribuciones”. “Si la función administrativa llega en algún caso a definir una situación de derecho, lo hace no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos”.

Para Andrés Serra Rojas²³³, el derecho administrativo es: “el conjunto de normas que estructura el Poder Ejecutivo, su funcionamiento y sus relaciones con los particulares y con los entes públicos”.

Rafael I. Martínez Morales²³⁴, define el derecho público como: “el sistema normativo que regula la actuación del estado en su accionar soberano y determina las relaciones y los intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes”.

“El derecho público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal, y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse. De acuerdo a la doctrina el derecho público está integrado por el derecho: constitucional, administrativo, procesal, penal e internacional público”.²³⁵

El ámbito de competencia de las políticas públicas corresponde a la Administración Pública por ende al Poder Ejecutivo, dada su naturaleza pública y administrativa como tecnología de gobierno, ya sea que tome la forma de Resolución Administrativa, Acuerdo, Bando, Reglamento, Ley, Decreto o reforma Constitucional, como fuente formal de derecho positivo²³⁶, tomando en consideración que el orden administrativo se rige por ciertos principios fundamentales, tales como: de subordinación a la Constitución, de oportunidad, de

²³² Ibid, pp. 13 y 26.

²³³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 133.

²³⁴ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo, 1er. y 2º cursos*. México, Ed. Oxford, 2000, p. 9

²³⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.* p.1032

²³⁶ “En sentido propio, estricto, se entiende por Derecho el Derecho fabricado por los hombres, que habitualmente es llamado *Derecho Positivo*, es decir, puesto o establecido por los seres humanos”. Recanses Siches, Luis, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1997, p. 42.

autoridad formal, legalidad, reserva de la ley e irretroactividad de la ley. Sin embargo, para el caso de la formalización de las políticas públicas, es de destacarse el principio de legalidad:

“El principio de legalidad se manifiesta en el sentido de que la actividad estatal sólo puede efectuarse con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limite su libertad natural, excepto cuando esa libertad tenga que restringirse para salvaguardar el interés público. La voluntad general, es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales como manifestación de la población crean la autoridad y facultan su actuación; por lo tanto, las libertades individuales sólo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Con base a lo anterior, se expresa el principio de que *los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que le esté permitido*. De esta manera se limita el poder de la autoridad para impedir que abuse del poder, ya que sólo podrá actuar cuando la ley lo autorice. La ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la ley que la crea y autoriza su actuación condicionada al respecto de los mandatos y prohibiciones que ella contiene. De acuerdo con este principio surge el Estado de Derecho”.²³⁷

Para la formalización jurídica de las políticas públicas, se deben considerar entre otros aspectos:

- Que la formalización sea exclusiva del poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública, con base en una o varias normas previamente establecidas, en cualquiera de sus ámbitos espaciales de validez, federal, estatal o local, derivando en un instrumento jurídico de aplicación administrativa (ya sea, reglamento, acuerdo, circular, resolución administrativa o bando);
- Que la formalización de la política pública, se inicie por el titular del poder Ejecutivo, para ser sancionada conforme al procedimiento que sigue el Poder Legislativo en forma de proyecto de: ley, decreto o reforma o adición constitucional.

La ley suprema, más importante y de mayor jerarquía, indudablemente es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo señala el artículo 133:

²³⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso*, México, Ed. Porrúa, 2000, pp. 5-6.

“**ARTÍCULO 133.**- 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. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

La Constitución es el máximo ordenamiento legal; la ley tiene un rango superior a los reglamentos; todos ellos, tienen un rango superior a las normas establecidas en los Contratos; las normas individualizadas, como son la sentencia judicial y las resoluciones administrativas, tienen una categoría formal inferior a las leyes y reglamentos; y el extremo último se encuentra representado por los actos ejecutivos de la autoridad administrativa.

En este sentido, una política pública puede tomar distintas formas jurídicas, de acuerdo a las fuentes formales del derecho administrativo, dada la diversidad de asuntos, de sus características particulares y de la relevancia o impacto del mismo.

La Constitución, contiene un conjunto de principios políticos, sociales y económicos que se encuentran arraigados en el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo. Por tal motivo, las políticas públicas toman tal relevancia, ya que como indicadores sociales tienen gran contenido público en el mundo del ser.

El Doctor Burgoa,²³⁸ señala respecto a la *Reforma Constitucional*, que uno de los atributos naturales de la ley es su reformabilidad, pero para que una reforma legal se justifique plenamente, debe propender hacia la obtención de cualquiera de estos dos objetivos: sentar las bases o principios de un mejoramiento o perfeccionamiento social o brindar las reglas según las cuales pueda solucionarse satisfactoria y eficazmente un problema que afecte al pueblo o subsanarse una necesidad pública.

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional formen el Poder Legislativo. En México, la función legislativa formal es la que realiza el Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, a nivel federal, así como los Congresos Estatales a nivel local y la Asamblea Legislativa de Representantes en el Distrito Federal.

²³⁸ Ignacio, Burgoa Orihuela,, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 378

Por su parte, el artículo 70 de nuestra Carta Magna dispone que “toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”. Como una consecuencia derivada de la autoridad formal de las leyes, existe una clasificación de las mismas por razón del poder que en ellas intervienen y del procedimiento empleado para su formación y modificación en dos categorías: las leyes constitucionales y las leyes ordinarias, comunes o secundarias.

Las leyes constitucionales emanan del Poder Legislativo Constituyente después de cumplir con el procedimiento que señala el artículo 135 constitucional. En términos generales son normas que configuran o complementan una parte de la Constitución Federal, en consecuencia tienen una jerarquía superior a la legislación ordinaria dentro del orden jurídico. Estas leyes emanan formal y materialmente de la Constitución Federal y tienen como objetivo mantener la armonía entre la ley federal y la ley local, y el no subvenir el sistema federal de coexistencia de las autonomías competenciales entre la Federación y las Entidades Federativas.

“ARTÍCULO 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Leyes ordinarias, comunes o secundarias emanan del Poder Legislativo ordinario o constituido, formado por el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y por la de Senadores, y de conformidad con el artículo 72 constitucional, el procedimiento para la elaboración de leyes ordinarias se limita a la aprobación del proyecto por las dos Cámaras, es decir, es un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley constitucional.

Delgadillo Gutiérrez²³⁹, menciona que la **ley** es una de las fuentes más importantes del Derecho Administrativo y que jerárquicamente se encuentra subordinada en forma inmediata a la Constitución. La **ley** constituye el acto del Poder Legislativo que de manera general, abstracta, impersonal y permanente, regula en forma obligatoria la conducta de las personas. Esta determinada en su aspecto formal y material, es decir, para su precisión debe tomarse en cuenta la naturaleza intrínseca de su contenido y el órgano del cual haya emanado y que tenga por objeto regular la organización o la función administrativa. De esta manera debe

²³⁹ Delgadillo Gutiérrez, *Compendio de Derecho Administrativo, op. cit.*, pp. 70-71

tratarse de una norma de carácter general abstracta, permanente y obligatoria, expedida por el Poder Legislativo de acuerdo al procedimiento que para tal efecto señalan los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y promulgada o publicada por el Presidente de la República.

Este autor menciona que en materia administrativa, el Poder Legislativo tiene amplias facultades para regular diferentes aspectos de la Administración, facultades que dan lugar a distintos tipos de leyes, de acuerdo a los aspectos que regulan, entre ellas se encuentran:

- leyes *orgánicas*, cuya principal función es establecer la estructura y funcionamiento de los diferentes órganos estatales;
- leyes *reglamentarias*, que son aquellas que se emiten para detallar los aspectos específicos de los derechos y obligaciones que un determinado precepto de la Constitución establece;
- leyes *ordinarias*, que resultan de una actividad autorizada al legislador en la propia Constitución, pero que no son consideradas ni reglamentarias ni orgánicas;
- leyes *generales*, son las que regulan los intereses generales de la colectividad o “aquéllas que prescriben el régimen aplicable a todos los supuestos que componen un determinado género de relaciones jurídicas”²⁴⁰;
- leyes *especiales*, aquellas concernientes a una materia concreta o a determinadas instituciones o a relaciones jurídicas en particular; o como lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son aquellas que siendo generales, abstractas e impersonales, se aplican a una o varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas²⁴¹;
- leyes *privativas*, no son de carácter general abstracto e impersonal, puesto que se refieren a un caso en concreto y determinado, aplicable a uno o varios sujetos predeterminados, y sus disposiciones se agotan una vez que han sido aplicadas;
- leyes *de acción*, las que establecen lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que han de regir la actividad administrativa;
- leyes *de relación*, son las que establecen derechos y obligaciones de los gobernados;
- leyes *federales*, son las emitidas por el Congreso de la Unión, las cuales tienen aplicación en todo el ámbito del territorio nacional, y

²⁴⁰ Cassagne, Juan Carlos, *Cuestiones de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1987, p. 122.

²⁴¹ Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, Vol. III, p. 985.

- leyes *locales*, las sancionadas por las legislaturas de las entidades federativas, que sólo son aplicables en el territorio de la entidad que las emite.

Por su parte, el **Decreto** es de naturaleza administrativa que emite el Presidente de la República, para establecer situaciones concretas e individualizadas de carácter obligatorio. El decreto-ley, constituye un decreto normativo que tiene el mismo vigor que la ley formal, es la decisión de carácter legislativa que dicta el poder ejecutivo o por quien lo detenta, fundado en un estado de necesidad o en circunstancias excepcionales ante el receso o caducidad del poder legislativo y se define como “toda regulación por vía de decreto, de materias que dada su naturaleza, están dentro del ámbito de la ley formal”²⁴². Atento a lo dispuesto en el artículo 92 constitucional, en tratándose de decretos que expide el Ejecutivo, para que estos actos tengan obligatoriedad requieren de la firma del Secretario del Despacho o el Jefe del Departamento Administrativo a cuya materia corresponda el contenido del acto.

La reglamentación no es exclusiva del Poder Legislativo como tal, pues existe la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo que la encontramos en la fracción I del artículo 89 constitucional. Es decir, es la facultad del Presidente de la República para facilitar el cumplimiento de una ley expedida por el Congreso de la Unión, aclara su contenido para hacer más accesible su aplicación en la esfera administrativa. Esta facultad no puede ser delegada a otros funcionarios del gobierno, sin embargo, los Secretarios de Estados o Jefes de Departamento a quien obligatoriamente corresponda su aplicación, indudablemente participan en el proyecto de creación de la misma.

“**ARTÍCULO 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Los **acuerdos** son actos de naturaleza administrativa que contienen el reconocimiento del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública con base en una o varias leyes y/o reglamentos, a través de los cuales se expresa la voluntad de la autoridad sobre algún asunto en específico, puede contener resoluciones definitivas o parciales, para la satisfacción del interés público y adquiere expresión formal o estricta observancia, a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, Gaceta Oficial o Diario Oficial de la Entidad Federativa de que se trate.

²⁴² Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo VI, p. 296.

“Para delimitar, la connotación del acuerdo administrativo, es conveniente recurrir a un sentido amplio y a otro estricto: A) En sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria; B) En sentido estricto, el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a su consideración por el titular de un órgano de grado inferior.”²⁴³

Las **circulares** provienen de un acto administrativo unilateral, no contienen normas de carácter jurídico, permite la fluidez de las instrucciones dentro la organización jerárquica, tienen distintos fines ya sea como simples explicaciones, orientaciones o mandatos dirigidos a los funcionarios y servidores públicos respecto a alguna actividad administrativa, para homologar las reglas de actuación y asegurar el buen funcionamiento de la organización administrativa. En el caso de las circulares dirigidas al público en general, tienen un carácter meramente informativo sobre algún servicio público, con base en un ordenamiento legal.

Los contratos²⁴⁴ **administrativos**, son actos que se rigen por disposiciones especiales con el propósito de preservar el interés público, pueden definirse como aquellos contratos que celebra la administración pública (concretamente es la actuación del estado, en su papel como persona jurídica), a efecto de cumplir con un fin público o una necesidad pública.

Las sentencias judiciales, son normas jurídicas individualizadas porque sus sujetos aparecen personalmente identificados, así como concretadas las prestaciones en cuestión. Consiste en la determinación de un juez, magistrado o ministro sobre una controversia planteada en el ámbito de su competencia que pone fin al litigio, declarando la existencia de derechos y obligaciones, tiene como premisa para su aplicación obligatoria, el ser caso juzgado, es decir, que haya causado ejecutoria y que no tenga pendiente ningún medio de defensa por el cual pueda ser modificada, revocada o anulada ante otra instancia diferente a la que emitió el acto.

²⁴³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Ed. Porrúa, 2000, p. 92.

²⁴⁴ La administración pública celebra convenios y contratos, los cuales se definen conforme a los artículos 1792, 1793 y 1794 del Código Civil del Distrito Federal, “convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”, mientras que “los convenios que producen o transfieren las obligaciones o derechos toman el nombre de contratos”, y “para la existencia del contrato se requiere: I. Consentimiento y II. Objeto que pueda ser materia del contrato”.

Las resoluciones administrativas, también son normas jurídicas individualizadas. Se refieren a un acto unilateral de la autoridad de la Administración Pública, con el fin de establecer situaciones jurídicas concretas que crean derechos e imponen obligaciones, sobre demandas, quejas o solicitudes de los administrados.

Cabe resaltar, que el Distrito Federal en su calidad de “asiento de los poderes federales”, tiene un régimen jurídico especial, debido a que sus *leyes locales, reglamentos administrativos*, sus *bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno* son expedidas por la Asamblea Legislativa de Representantes del Distrito Federal, creada en el año de 1987, así como los acuerdos, circulares, lineamientos, resoluciones y contratos administrativos, se reservan al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y autoridades subordinadas con facultades delegatorias en el ámbito de su competencia.

La **declaratoria** es el acto administrativo por el cual la autoridad competente en razón del interés social y en ejercicio de las facultades que le confieren las leyes de la materia, determina las áreas o predios que serán utilizados para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como los fines públicos o particulares a los que se prevean o puedan dedicarse dichas áreas o predios conforme a lo previsto en los Programas de Desarrollo Urbano²⁴⁵ de los cuales deriva.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La Administración Pública se encarga de la implementación de las políticas públicas. La implementación es la etapa más importante dentro del proceso de elaboración de la política pública, ya que una vez identificado y considerado el problema público, diseñada su solución, lo siguiente es atender el problema, enfrentarlo y resolverlo.

Aunque un gran número de autores en materia de implementación, coinciden que no existe una separación radical entre la formulación de políticas públicas y su implementación, pues esta última, parte de la identificación de los objetivos que reflejen la intención de la política a ejecutar; posteriormente, consiste en asignar responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos y con los recursos disponibles, dentro de un

²⁴⁵ Es el instrumento de organización territorial de las delegaciones del Distrito Federal, que contiene los usos del suelo permitidos en la demarcación territorial, su intensidad y densidad de construcción y los lineamientos de desarrollo urbano.

proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política pública a la práctica y aquellos de los que depende la acción.

La implementación es una serie de acciones efectuadas por individuos tanto del poder público como de la sociedad, con el objeto de realizar fines previamente establecidos, es el cumplimiento de una decisión política. No solo se basa en argumentos retóricos, pues implica acciones, medios y difusión, tanto en el inicio como al término de su ejecución, así, se comprueba que la política pública no es un hecho dado, sino una serie de actos de retroalimentación que la construyen y reconvierten continuamente, en busca de su perfeccionamiento.

La implementación es un proceso que ocurre de la mano de la definición y la solución del problema; en la forma en que se implementa una política pública se define el éxito de la misma. Existen distintas condiciones que ejercen una influencia decisiva en el proceso de implementación: un marco normativo, los medios por los que se llevará a cabo, los recursos disponibles, definición de instituciones, servidores públicos y actores involucrados en la ejecución, alcances y definición de tiempos.

Existen diversos modelos²⁴⁶ considerados como construcciones abstractas o tipos ideales, que tratan de explicar la implementación de las políticas públicas, entre ellos encontramos los siguientes:

- La implementación como administración de sistemas.- Siempre está orientada a fines y es maximizadora de valores. Se considera que las organizaciones son “sistemas” dedicados a la resolución de problemas en torno a un propósito común, las unidades subordinadas harán lo que se les ordena, parte del supuesto de que la totalidad de los recursos de una organización puede orientarse a la consecución de un solo conjunto de objetivos coherentes entre sí. La política se elabora en la cúspide de la jerarquía burocrática y se implementa en la base.
- La implementación como proceso burocrático.- Predomina la resistencia al cambio, “la tendencia a luchar para permanecer igual”²⁴⁷, en la burocracia las unidades subordinadas

²⁴⁶ Elmore, F. Richard, *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación en programas sociales* Traducción al Español de Gloria Elena Bernal en *La Implementación de las Políticas* por Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, pp. 187-249

²⁴⁷ Donald, Schon, *Beyond the Stable State*, New York, Random House, 1971, p. 32

continúan haciendo lo que hacían desde el pasado, a menos que se encuentra una manera de obligarlos a hacer lo contrario o algo diferente. Este modelo identifica el lugar de la autonomía que ejercen los trabajadores subordinados a las decisiones políticas y las rutinas de operación dentro de la organización burocrática, induciendo a las unidades organizacionales a reemplazar las viejas rutinas por otras nuevas, para la puesta en práctica de la política. La política se elabora en la cúspide de la jerarquía burocrática y se implementa en la base.

- La implementación como desarrollo organizacional.- El proceso de implementación es un proceso de creación de consenso y de adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de ejecutarla. Un proceso efectivo de toma de decisiones en las organizaciones depende de la creación de grupos eficaces de trabajo. La política se elabora a partir de consensos y de compromiso entre los responsables de la implementación.
- La implementación como conflicto y negociación.- La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes. En la implementación, como en todo problema importante sometido a negociación, las partes que suscriben intereses radicalmente opuestos se encuentran, sin embargo, íntimamente ligadas entre sí por el simple hecho de que todas ellas deben conservar la arena de negociación si desean obtener algo de valor. El elemento común a todas las formas de negociación reside en que “las personas pueden coordinarse entre sí sin que alguien que se encuentre por encima de ellas las coordine, sin compartir un solo propósito dominante e, incluso sin reglas que prescriban cabalmente la forma en que deben relacionarse entre sí”.²⁴⁸ En este modelo, los resultados de la implementación no son más que soluciones temporales negociadas “resultantes”, que no reflejan ningún acuerdo general en torno a los objetivos.

Para Rein y Francine, la implementación procede a través de tres etapas principales: “la elaboración de los lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. En primer lugar, los lineamientos se elaboran en el momento en que la intención legislativa se traduce en prescripciones administrativas para la acción. Una vez desarrollados, se promulgan los lineamientos para los miembros de los departamentos que, en última instancia, serán los

²⁴⁸ La negociación para Lindblom, se reduce en sus términos al “ajuste mutuo entre las partes”. Lindblom, Charles, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York: Free Press, 1965, p. 3.

encargados de la administración del programa. En segundo lugar, se distribuyen recursos entre las instancias administrativas responsables de poner en práctica la legislación. En tercer lugar, debe iniciarse algún proceso de supervisión, como mecanismo para promover la responsabilidad en los niveles inferiores a la burocracia. Las formas más comunes utilizadas en la supervisión son la inspección, la auditoría y la evaluación. (La inspección es el proceso mediante el que se pone en práctica la legislación es diferente a la evaluación de sus resultados. La primera se ocupa de averiguar si la práctica se ajusta a los lineamientos, en tanto, que la segunda se interesa en saber si la práctica produce resultados.)²⁴⁹

Por su parte, los autores Sabatier y Mazmanian, condicionan el proceso de implementación en las siguientes etapas: “1) los productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación; 2) el acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivo; 3) los impactos efectivos de las decisiones de las dependencias; 4) los impactos percibidos de esas mismas decisiones; y finalmente, 5) la evaluación que el sistema político hace de la legislación, ya sea en forma de revisiones de fondo de su contenido o de intentos de revisión. Todas estas etapas son agrupadas a menudo bajo el rótulo de “circuito de retroalimentación”.²⁵⁰

4.- CONTROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El control de las políticas públicas está íntimamente vinculado con su evaluación, toda vez que implica la injerencia de la ciudadanía o de los gobernados, que hayan participado en la formulación de la política, en los asuntos de gobierno y de su administración pública, con el fin de verificar durante el proceso de instrumentación, el desempeño administrativo y financiero, en la materialización de la política pública formalizada, conforme a los resultados esperados.

El control puede ser interno o externo. Es interno, cuando intervienen los órganos del Estado debidamente facultados para examinar las acciones de gobierno, con un enfoque principalmente presupuestario, costo-beneficio, conforme a lo convenido y autorizado, con base en ciertas normas de derecho. Es externo, cuando interviene la contraloría social, esto

²⁴⁹ Rein, Martín y Francine F. Rabinovitz, *La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción*, en *La Implementación de las Políticas*, Tomo 4, Colección Antologías de Política Pública, Luis F. Aguilar, *op. cit.*, pp. 158-159.

²⁵⁰ Sabatier, Paul A y Daniel A. Mazmanian, *La implementación de la política pública: un marco de análisis*, en *La Implementación de las Políticas*, Tomo 4, Colección Antologías de Política Pública, Luis F. Aguilar, *op. cit.*, pp. 357.

es, cuando el “público ciudadano”, se involucra y participa en una rama específica del desempeño gubernamental: las obras públicas.

“La contraloría social, como su nombre lo indica, significa mayor participación social en el amplio esquema del control y evaluación gubernamental, aunque enfocado expresamente a un aspecto concreto, que será la supervisión y vigilancia de las obras públicas de impacto comunitario y donde se involucra, de manera directa y activa, a la ciudadanía beneficiaria de ello..... El propósito genérico y fundamental, radica en complementar el control formal que ejerce la parte gubernamental para asegurar la práctica de acciones con responsabilidad, honestidad, eficacia y apego al marco normativo.”²⁵¹

5.- EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan retroalimentar y perfeccionar la política.

Esto es, la evaluación analiza todos los elementos utilizados tanto en el proceso de elaboración, como de implementación de la política pública: objetivos, compromisos, recursos, participación de cada uno de los actores involucrados y resultados, en función de los efectos reales.

La evaluación de la política pública contiene aspectos cuantitativos y cualitativos, pues en ella, se emplean instrumentos para medir y valorar los resultados de su implementación, a partir de lo socialmente deseable con lo administrativamente ejecutado.

La evaluación aparece en todo el proceso de elaboración de la política pública, con un análisis prospectivo, desde la identificación del problema hasta la comparación de los efectos esperados. Esta es la parte cíclica, que se repite en cada etapa, mejorando las propuestas, métodos, estrategias y procedimientos empleados, es un sistema de ensayo y error. La evaluación permite identificar los aspectos ineficientes dentro del proceso de elaboración de

²⁵¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*, México, INAP, 2001. p. 105

políticas públicas, corregir los errores, eliminar desviaciones, mejorar las líneas de acción o suprimir programas y acciones cuando se consideren innecesarios.

La evaluación es una parte del proceso de crítica de las políticas públicas, en ella existen características universales, como la objetividad, la imparcialidad, la honestidad, tanto en el análisis del proceso de su elaboración, como en el manejo de la información y de los resultados. Algunos de los enfoques que la explican, son:

La evaluación múltiple²⁵² reconoce la legitimidad de diferentes criterios y perspectivas, no trata de combinar todos los criterios parciales en un criterio general de buena política, sino de contribuir a un entendimiento compartido de las diversas perspectivas críticas y de sus diferentes funciones en el proceso de deliberación pública. La evaluación múltiple se inicia con dos interrogantes básicas ¿quién evalúa? y ¿qué se evalúa?. La primera destaca la importancia de los diferentes papeles de evaluación, mientras que la segunda se refiere a tres modos básicos de evaluación: por productos o resultados; por insumos y de procesos.

La evaluación por productos o resultados²⁵³, consiste en comparar las metas u objetivos con los resultados, éstos deberán ser medibles y el instrumento de medición deberá ser confiable, la clave está en la cantidad y calidad de información para actuar. La evaluación por insumos se centra en la cantidad y calidad de los recursos, habilidades y personas que participan en la realización de una actividad determinada. En la evaluación del proceso se consideran los métodos empleados para transformar los insumos políticos, económicos, sociales, culturales, según sea el caso, en productos o resultados.

La evaluación clínica, explica porqué en la aplicación de una política, algunos objetivos se alcanzan y otros no, midiendo la efectividad de la política con base en los objetivos de la misma y usando un razonamiento deductivo: las técnicas que más se utilizan son tres: a) la encuesta estadística; b) la evaluación sumaria (antes y después); y, c) la evaluación formativa (seguimiento progresivo).

²⁵² Majone, Giandoménico, *Evidencia, argumentación, op. cit.* p. 217.

²⁵³ La evaluación por los puros resultados es el enfoque de “caja negra”. (cuando los resultados se evalúan sin una definición razonablemente correcta y coherente del programa, y sin ningún conocimiento de la forma como se está ejecutando, los resultados casi nunca aportan una guía para la acción porque el que toma las decisiones carece de información acerca de lo que produjo los resultados observados)”, Michael Quinn Patton, *Utilization-focused Evaluation*, Sage, Berverly Hills, California, 1978, pp. 155-158.

Por su parte, la evaluación normativa, califica la política con base en normas externas, aunque el evaluador puede definir sus propios objetivos, con relativa independencia de los oficiales; mide la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia con base en definiciones y reglas propias, utiliza un razonamiento deductivo y las técnicas están sujetas al criterio del evaluador, así como los valores aceptados, aunque con normas y principios establecidos formalmente y con anterioridad a la evaluación.

La evaluación pluralista, establece el análisis colectivo y permanente, con la finalidad de mejorar la aplicación de la política pública, con el acuerdo de los involucrados y de los objetivos generales propuestos. Utiliza el razonamiento inductivo con una noción de consenso, que define los criterios de efectividad, eficiencia, equidad, adecuación y oportunidad. Este modelo deriva de la elección realizada por una comisión plural y de conformidad con las necesidades del caso, los valores son aceptados por los propios actores que participaron en su diseño e implementación.

Fraisse, Bonetti y Gualejac²⁵⁴, en función de sus objetivos, proponen tres formas de evaluación: comparativa, analítica y dinámica.

La evaluación comparativa busca recuperar los cambios los cambios producidos por la instrumentación de una política respecto a una población o una situación particular. Tiene como objetivo medir las diferencias entre ciertas características iniciales de una población y estas mismas características después de realizada la acción.

La evaluación analítica, es pertinente cuando se desea conocer los procesos en la realización de una acción o la puesta en marcha de un servicio. Esquemáticamente, la evaluación comparativa busca apreciar las diferencias producidas por la acción entre la situación A de inicio y la situación B, a la cual llega la acción. La evaluación analítica se interroga sobre el aporte y la significación de los cambios introducidos, y busca comprender por qué y cómo se ha pasado de A a B.

La evaluación dinámica, responde a una finalidad operacional marcada: apoyarse sobre los resultados del análisis, para modificar la acción a lo largo de su desarrollo y adaptar las organizaciones, instancias, normas, etc., en consecuencia.

²⁵⁴ Fraisse, Jaïne, Michael Benetti y Vidente de Gualejac, *L'Evaluation dynamique des organizations publiques*, Les Editions d'Organisation, París, 1987.

En realidad, estos métodos de evaluación son complementarios, pues si bien la evaluación analítica se sirve de los resultados de la evaluación comparativa, respecto a la respuestas del por qué y cómo se llegó a tal resultado, por su parte, la evaluación dinámica se apoya sobre estos análisis para modificar las acciones, corrigiendo o rediseñando la política, programa o instrumento que se haya observado como acción, para adaptarlo a las nuevas circunstancias.

“La evaluación es, por consiguiente, un juicio basado en observaciones concretas el cual implica normas o valores. Evaluar una política gubernamental es apreciar los efectos atribuibles a una intervención en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es un camino, un modo de razonamiento, que nos permite analíticamente determinar la eficacia y los efectos reales, previstos o no, de las políticas gubernamentales, que puede, además, ser útil para corregir rumbos o formas de trabajo, para mejorar acciones y para orientar de mejor forma la acción gubernamental.”²⁵⁵

La evaluación es la etapa más difícil de las políticas públicas, pues supone calificar el desempeño de una acción, medir su efectividad y eficiencia, observar si alcanzó o no los objetivos planteados y porqué los obtuvo o dejó de tenerlos. Facilita la posibilidad de aplicar los conceptos de “rendición de cuentas” y de “límites y contrapesos”, permitiendo que la sociedad pueda exigir a las autoridades públicas que expliquen sus acciones, mediante un marco jurídico e institucional que sustente y posibilite el cumplimiento de esta exigencia. De esta manera, la evaluación sirve como medio de control sobre los ejecutantes o implementadores de las políticas públicas y los tomadores de las decisiones públicas.

Por tanto, dado que las políticas públicas no son procesos estáticos, sino de continuo cambio; la evaluación se presenta dentro del todo el proceso de su elaboración; se identifica con el conocimiento de la política; es decir, en ubicar si el diseño de la política fue el apropiado o no; determina si debe modificarse, corregirse, desaparecer o reinventarse; en eso simplemente radica la evaluación de las políticas públicas, en determinar los cambios, adecuaciones, incluso la eliminación de políticas, para la atención de asuntos públicos, tomando en consideración las variables de tiempo, oportunidad, participación y recursos.

²⁵⁵ Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México., Ed. Porrúa, 2003, p. 22

CAPÍTULO QUINTO. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO, A TRAVÉS DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

I.- PANORAMA ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL DE MÉXICO

1.- DESARROLLO DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO

México tiene su antecedente en las culturas indígenas de la región mesoamericana y los tres siglos del periodo colonial. Nuestro país, se ha considerado como un país capitalista²⁵⁶ subdesarrollado, donde existe una producción de carácter social y una apropiación de la ganancia de índole privada.

El nombre oficial de México es Estados Unidos Mexicanos se localiza en el norte del continente Americano junto con Canadá y Estados Unidos; es uno de los países más grandes del continente y su territorio nacional comprende 31 Estados: Aguas Calientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal; además, dentro del territorio nacional se incluyen las partes integrantes de la Federación; el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional, (artículos: 1°, 42, 43 y 44 constitucionales).

México, tiene una superficie total de 1'967,133 km².²⁵⁷, y hasta el año 2000, registraba una población total de 97'014,867 habitantes.

²⁵⁶ México presenta las características del modo de producción capitalista, pues se continúa con la explotación del hombre por el hombre, para crear excedente: plusvalía y del cual se apropian los capitalistas por ser los dueños de los medios de producción.

²⁵⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, *Agenda Estadística 2000, México*.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN NACIONAL, CRECIMIENTO MEDIO ANUAL (CMA) Y ESPERANZA DE VIDA (Años). 1900-2050.

Año	Población	Nacimientos	Defunciones	CMA*	Esperanza de Vida
	(millones)				
1930	16.6	.819	.441	2.3	35
1940	19.7	.875	.459	2.6	43
1950	25.8	1.17	.418	2.9	52
1960	34.9	1.60	.402	4.1	55
1970	48.2	2.13	.485	4.3	60
1980	66.8	2.42	.434	3.3	68
1990	81.2	2.73	.422	2.0	70
2000	97.01	2.76	.443	1.6	75
2020	121.7	2.80	.562	0.8	80
2050	131.6	2.65	.698	0.2	85

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, 2000; *United Nations Populations Fund*, 2000, y Consejo Nacional de Población, CONAPO-INEGI, Agenda Estadística 2000, y Anuario Estadístico 1992. México.

*CMA, Porcentaje de Crecimiento Medio Anual.

El ritmo de crecimiento de la población ha sido muy variable, ya que de 1960 a 1980 fue superior al 3% anual y hacia el año 2000 es inferior al 2% anual. El nivel de esperanza de vida aumentó de 35 años en 1930, a 75 años en el año 2000. La tendencia de crecimiento a largo plazo, hacia el año 2050 es cada vez menor, con un probable aumento de esperanza de vida, de 85 años.

El acelerado proceso de urbanización en nuestro país, ha propiciado un importante crecimiento de la población urbana, debido principalmente, a la emigración de la población campesina a las ciudades.

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN URBANO Y RURAL EN MÉXICO 1970-2000 (%)

Año	Urbano	Rural	Total
1970	57.8	42.2	100
1980	66.3	33.7	100
1990	71.3	28.7	100
2000	74.7	25.3	100

Fuente: Censos de Población y Vivienda de los años 1970, 1980, 1990 y 2000. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI.

El crecimiento de la población urbana registrada hasta el año 2000, aproximadamente es del 75% de la tasa anual de crecimiento de la población total del país, contra una población rural de casi 25%.

La Población Económicamente Activa, también identificada con las siglas PEA, es aquella que aporta su trabajo a la economía nacional, en algún sector económico, y corresponde al conjunto de personas mayores de 12 años y menores de 65, que tienen una ocupación remunerada en el momento del censo.

Actualmente somos 60 millones de mexicanos entre los 15 y 64 años de edad y el promedio de edad de la Nación es de casi 24 años, esto implica que el gobierno no ha tenido la capacidad de recuperación económica para absorber la creciente población en edad de trabajar, lo cual se ha traducido en un incremento del desempleo y del empleo informal.

La relación que existe entre los aspectos demográficos con las actividades económicas del país, se agrupan en tres sectores económicos: agropecuario, industrial y de servicios, también llamados: sector primario, secundario y terciario, respectivamente.

El sector *agropecuario*, se encuentra formado por: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; el *industrial*, por la industria extractiva (minería y petróleo) y la industria de la transformación (automotriz, construcción, etc.); y la de *servicios*, que esta integrado por las ramas de: comercio, restaurantes, hoteles, servicios gubernamentales, médicos, de educación, profesionales, financieros, etc.

La participación del sector agropecuario en el PIB²⁵⁸, ha ido disminuyendo en forma drástica, es decir, el promedio anual por sexenio²⁵⁹ se registra de la siguiente manera: 18.9% Ávila Camacho; 18.4%, Alemán Valdéz; 17.6%, Ruíz Cortines; 15.3% López Mateos; 12.8%, Díaz Ordaz; 10.2%, Echeverría Álvarez; 9.1%, López Portillo; 9.0% De la Madrid; 7.5%, Salinas de Gortari; 5.3%, Ernesto Zedillo, hasta llegar a 4.2% con Vicente Fox.

²⁵⁸ El Producto Interno Bruto, (PIB), es la suma monetaria de todos los bienes y servicios de demanda final producidos internamente en un país.

²⁵⁹ Elaborado con base en las *Estadísticas Históricas de México*, INEGI-SPP, 1985 p. 314; *Informe Anual*, Banco de México 1992, p. 119 y *Primer Informe de Gobierno 2001*, Crecimiento con Calidad, Anexos II al V, p. 155.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

El mayor crecimiento del sector industrial²⁶⁰ por sexenio, se dio con Díaz Ordaz (8.9%) y el menor con De la Madrid Hurtado (0.5%); aunque en el primer año de Fox Quesada, se registra -3.4%; la participación promedio de la industria en el PIB, por sexenio, ha sido: 24.6%, Ávila Camacho; 26.3%, Alemán Valdéz; 27.3%, Ruíz Cortines; 29.6% López Mateos; 32.9%, Díaz Ordaz; 35.3%, Echeverría Álvarez; 35.8%, López Portillo; 33.4% De la Madrid; 32.7%, Salinas de Gortari; 26.7%, Ernesto Zedillo; y 24.6% el primer año de Vicente Fox.

La participación del sector servicios²⁶¹, en el PIB es superior a 50%, desde el sexenio de Ávila Camacho (56.4%) hasta Zedillo (61.4%); sin embargo, la tendencia es al aumento en los últimos dos sexenios, incluyendo los primeros años del gobierno de Fox, lo cual se debe a la importancia que ha adquirido el sector; a la declinación del sector agropecuario y a la falta de dinamismo del sector industrial.

POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, PEA, POR SECTORES EN MÉXICO, 1960-2000 (millones de personas)

Sector	1960	1970	1980	1990	2000
Población total	34.923	48.225	66.846	81.249	97.014
PEA total	11.253	12.909	22.066	24.063	35.445
Agropecuario	6.133	5.396	8.098	5.630	5.706
Industrial	2.160	3.149	6.355	6.930	9.818
Servicios	2.959	4.363	7.546	11.502	19.069

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda VIII, IX, X, XI Y XII. México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Es importante señalar que la población total del país aumento 2.77 veces en un periodo de 40 años, de 1960 al 2000; en tanto que la PEA, pasó de 11.2 millones en 1960 a 35.4 millones en 2000; es decir, se incrementó 3.1 veces. En términos absolutos la PEA del sector agropecuario disminuyó de 6.1 millones a 5.7 millones, mientras que en el sector servicios aumento considerablemente 6.4 veces en un lapso de 40 años. En el año 2000, se

²⁶⁰ “Industria, conjunto de actividades económicas que tiene como finalidad la transformación y la adaptación de recursos naturales y materias primas semielaboradas en productos acabados de consumo final o intermedio, que son los bienes materiales o mercancías”. Zorrilla Arena, Santiago y José Silvestre Méndez, *Diccionario de economía*, México, Ed. Limusa, 1994, pp. 111-112.

²⁶¹ “Servicios, bienes que no se materializan en objetos tangibles. El servicio es la realización del trabajo de los hombres con el fin de satisfacer necesidades ajenas, capaz de lograr la satisfacción directa o indirectamente sin materializar los bienes.” Ibid, p. 211.

registraron 35.4 millones de personas pertenecen a la PEA, de un total de 97 millones de la población total del país.

México, se ha caracterizado, en sus casi dos siglos de existencia, por una notable desigualdad de oportunidades entre sus distintos sectores sociales; a lo que se suma: cultura, acceso a la educación, servicios públicos, trabajo, vivienda, impartición de justicia, participación en la economía, y desde luego, en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

2.- CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

Crecimiento y desarrollo, no son lo mismo; para que haya desarrollo, se requiere que el crecimiento económico sea superior al crecimiento de la población; y que se eleve el nivel de vida de la población en su conjunto, para lo cual es necesario distribuir el ingreso de manera más equitativa entre los distintos miembros de la sociedad y no destruir el ambiente físico.

Crecimiento es un concepto que permite entender en términos cuantitativos el desenvolvimiento de la economía de una nación; se trata de una medición que puede hacerse por periodos específicos con el objeto de hacer comparaciones, en un periodo determinado (sexenal, anual, semestral, mensual). Y el Desarrollo Económico, es “el proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma. Este nivel alcanzado en el desarrollo presenta mejores niveles de vida para la población en su conjunto; trae como consecuencia que los niveles e vida se vayan mejorando día con día, lo que representa cambios cuantitativos y cualitativos. Dos expresiones fundamentales del desarrollo económico son el aumento de la producción y la productividad *per cápita*, en las diferentes ramas económicas y el aumento del ingreso real *per cápita*.”²⁶²

El crecimiento anual del Producto Interno Bruto, PIB, de 1940 a 1970, presenta las siguientes variaciones:

²⁶² Zorrilla Arena, Santiago *Diccionario de Economía, op. cit.*, p. 56.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

INCREMENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN MÉXICO 1940-1970 (PRECIOS CONSTANTES)

SEXENIO	AÑO	CRECIMIENTO ANUAL (%)
LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1970-1976)	1971	3.4
	1972	8.5
	1973	8.4
	1974	6.1
	1975	5.6
	1976	4.2
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)	1977	3.4
	1978	8.2
	1979	9.1
	1980	8.3
	1981	7.9
	1982	-0.5
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)	1983	-4.2
	1984	3.5
	1985	2.5
	1986	-3.8
	1987	1.4
	1988	1.4
CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)	1989	3.2
	1990	4.4
	1991	3.6
	1992	2.8
	1993	0.6
	1994	4.4
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)	1995	-6.2
	1996	5.1
	1997	7.0
	1998	4.5
	1999	2.0
	2000	5.4
VICENTE FOX QUESADA (2000-2006)	2001	-0.3
	2002	1.0
	2003	3.2
	2004	4.0
	2005	-
	2006	-

Fuente: de 1971 a 1982, INEGI, Estadísticas Históricas de México, tomo 1, SSP-INEGI, México, 1985; de 1983 en adelante, Banco de México, Informes Anuales.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), la tasa promedio anual de crecimiento de la economía fue del 6%; al igual que en el sexenio de José López Portillo (1976-1982), comparado con el crecimiento de la población (3.25 anual); el promedio de crecimiento de la economía mexicana en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-

1988), es de apenas 0.13% anual, cifra muy baja; durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el crecimiento promedio anual de la economía llega a 3.0%, cifra aunque baja es superior al crecimiento de población; en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el crecimiento promedio anual de la economía medido por el PIB fue de 3.2%, similar al del sexenio anterior; el actual gobierno a cargo de Vicente Fox Quesada (2000-2006), inicia con una caída de -0.3 del PIB, y hasta la fecha no se ha podido cumplir la promesa de campaña presidencial de crecimiento pleno y sostenido a tasas del 7% anual, con capacidad para generar 1'350,000 nuevos empleos productivos y reducir la brecha de la pobreza, atrayendo 20 mmd anuales de inversión extranjera directa.

En el periodo de 1940 a 1970, la economía mexicana, impulsada por el Estado, tuvo tasas importantes de crecimiento (superiores a 6%) en tanto que la población creció a tasas promedio de 3% anual. Este crecimiento económico, ayudó a la acumulación de capital privado, y propició la formación y el desarrollo del capital financiero, pero no atendió los problemas sociales que afectaban a buena parte de la población y que aún persisten.

3.- DESARROLLO SUSTENTABLE

Cabe señalar que en 1987, la Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptó el concepto de *desarrollo sustentable*, como “aquel que satisface las necesidades esenciales de la generación presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades esenciales de la generaciones futuras.” Este concepto, básicamente se refiere a tres ámbitos: bienestar humano, bienestar ecológico e interacciones.

El desarrollo socioeconómico del país, lo podemos apreciar a través de los panoramas: alimentario, educativo, salud, vivienda y ecología.

3.1.- ALIMENTACIÓN

El organismo de los seres humanos necesita consumir una variedad de alimentos para el consumo y transformación que el cuerpo necesita y aprovecha durante el desarrollo de su vida, cantidades que varían dependiendo de la edad, sexo y talla de las personas. Estos

alimentos se conocen como nutrientes esenciales y pueden reunirse en cinco grandes grupos:

NUTRIENTES ESENCIALES Y ALIMENTOS QUE LOS CONTIENEN

Nutrientes	Alimentos
Carbohidratos y azúcares	Trigo, arroz, maíz, cebada, centeno, papa, yuca, camote, etc.
Lípidos	Carne, leche, huevos, nueces, cacahuates, cártamo, etc.
Proteínas	Queso, leche, carne, huevos, leguminosas, etc.
Vitaminas	Huevo, leche, hígado, frijoles, queso, crema, lentejas, etc.
Minerales o sustancias inorgánicas	Queso, leche, carne tortillas, etc.

Fuente: INEGI, Agenda Estadística 2000.

Tradicionalmente, la alimentación de la mayoría de los mexicanos es deficiente, poco variada y en cantidades insuficientes; en su dieta predomina el consumo de maíz, frijol, chile y jitomate, por eso el problema del hambre²⁶³ y la desnutrición²⁶⁴, son elementos constantes de nuestra sociedad y que repercuten en la constitución física y mental de las personas, a continuación presentamos algunas cifras del problema nutricional en México:

Hacia 1977, las investigaciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACY, señalaba: “el 40% de la población de México, padece severos niveles de desnutrición y lo más crítico es que lo resisten 10 millones de personas, predominantemente niños. El 39% restringe su alimentación y solamente una minoría se alimenta bien... Solo 22% de los niños menores de cuatro años en las zonas rurales y 40% en las áreas urbanas tienen peso y estaturas normales... los grupos con alimentación más deficiente integran su dieta con maíz y frijol en cantidades restringidas.”²⁶⁵

En 1985, 60% de la población consumía la dieta indígena compuesta de tortillas, frijoles, chile, café o té; 30% consume la misma dieta más pastas, verduras y poca carne; sólo 10% consume una dieta variada y más o menos balanceada que incluya leche, carne y huevos.

²⁶³ El hambre es una necesidad de comer, hecho sensible por las contracciones del estómago provocado por la deseo vivo de comer, escasez de alimentos; apetencia. Diccionario *El pequeño Larousse Ilustrado*, México, 2001, p. 509.

²⁶⁴ “Desnutrición: depauperación del organismo, a causa de una nutrición deficiente o de trastornos metabólicos. *Nutrición*: conjunto de las funciones orgánicas de transformación de los alimentos para el crecimiento y la actividad de un ser viviente, animal o vegetal, como son: digestión, absorción, asimilación, excreción, respiración y circulación. Ibid, pp. 336 y 720.

²⁶⁵ Citado por Méndez Morales, José Silvestre, *Problemas y política económicos de México*, México, Interamericana, 1985, pp. 127-128.

“En México, 33 millones de habitantes, 40% de la población, presenta algún nivel de desnutrición y de éstos, 7 millones se considera que están en situación grave. Esta población esta constituida principalmente por niños de edad preescolar, ancianos e indígenas, demanda una atención preferente en los programas alimentarios.”²⁶⁶

La población urbana está más y mejor alimentada que la población rural, según COPLAMAR, en las ciudades se consumen 72% de los productos animales, 68% de las frutas frescas, 67% de los aceites y mantecas; y 64% de las verduras y legumbres.

Conforme a la información emitida en 1992, por la Comisión de Bienes de Consumo de la Cámara de Diputados: “en los últimos 10 años se ha reducido dramáticamente, el consumo de los alimentos básicos, durante 1992 bajó 27% el consumo de carne por persona en el país; 21% de leche; 42% de arroz; 59% menos el de maíz y 19% el consumo de trigo”.

“De acuerdo con las cifras del análisis sólo 15% de la población está bien alimentada, en tanto que, de dos millones de niños que nacen anualmente, 100 mil mueren durante los primeros años, por factores relacionados con la mala nutrición y un millón sobreviven con defectos mentales o físicos, debido a insuficiencias alimentarias.”²⁶⁷

“Dos décadas de programas y políticas asistenciales para el campo no han logrado abatir la desnutrición que afecta a más de la mitad de la población menor de cinco años en zonas rurales, revela la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio rural 1996.... prácticamente no ha variado el panorama del hambre infantil desde que en 1974 se iniciaron estas encuestas... los datos: 800 mil niños de ese grupo de edad, siguen mostrando severa desnutrición, mientras que un millón 200 mil pequeños, padecen “leve deficiencia nutricional”....Ningún programa asistencial local o federal, ha impactado en la población rural. La situación más dramática se vive en los estados de Guerrero, Puebla, Oaxaca, Yucatán y Chiapas”.²⁶⁸

²⁶⁶ Gutiérrez Moreno, Maribel, *Desnutridos 33 millones de mexicanos*, Uno más Uno, México, 12 de octubre de 1985, p. 16.

²⁶⁷ Camacho Guzmán, Oscar, *Disminuyó 27% el consumo de carne durante 1992*, La Jornada, México, 12 enero 1993, p. 3.

²⁶⁸ Cruz, Ángeles y Matilde Pérez, *1 millón 200 mil niños de desnutrición severa*, en La Jornada, México, 22 julio 1997, p. 1.

Hasta el año 2004, los problemas alimentarios del país no se han solucionado, pues más del 46% de la población infantil, padece desnutrición, existe una gran dependencia de productos alimenticios, con el extranjero principalmente con Estados Unidos, país del que importamos una gran cantidad de alimentos.

3.2- EDUCACIÓN

La educación²⁶⁹ es un proceso encaminado a desarrollar las facultades físicas, intelectuales y morales de las personas; es otro de los elementos importantes del proceso de desarrollo socioeconómico de cualquier nación, ya que gracias a ella las personas pueden tener acceso a mejores niveles de vida.

En la Constitución de 1917, se impone la educación positiva, laica, democrática, nacionalista y social; al dedicar el artículo 3° de la Carta Magna a esta importante garantía. Hasta el año 2001, se impone la educación elemental obligatoria: formada por la educación preescolar y primaria.

En 1940, asistían a la escuela primaria cerca de 2 millones de niños, que representaban el 44% de la población de 6 a 14 años; en 1980, había 14.6 millones de alumnos inscritos en ese nivel, que representaban el 87% de la población infantil, lo que quiere decir que más de un millón de niños se quedaron sin escuela en 1980; hacia 1985, la escuela primaria atendió 15 millones de niños y quedaron sin atender unos 600 mil (4% aproximadamente).

Al final 1982, Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación Pública, informaba: "...existen 12 millones de mexicanos en edad escolar que no estudian, de los que ingresan en la primaria solo 52% la termina; de esta cantidad, solo 32% acaba la secundaria, de este porcentaje únicamente el 16% termina su bachillerato y de éste solo 7% culmina su carrera universitaria."

²⁶⁹ "Educación: acción o conjunto de acciones dirigidas al desarrollo de la inteligencia, el carácter y el juicio de las personas, de acuerdo con la historia, la cultura y las necesidades de su sociedad". *Diccionario del español usual en México*, México, El Colegio de México, 2001, p. 373.

**TOTAL DE ESCUELAS, MAESTROS Y ALUMNOS
SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL (1960-2001)**

Ciclo Escolar	Escuelas	Maestros	Alumnos
1960-1961	36,018	145,377	5'941,536
1970-1971	53,089	316,734	11'235,688
1980-1981	101,035	723,793	20'975,262
1990-1991	159,968	1'113,495	25'210,400
2000-2001	220,348	1'468,355	29'668,800

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, tomo I, México, 1985, p. 87
 INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1992, México, 1992, p. 129.
 Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de Cursos, México, 2000-2001.

Sin embargo, existen más de 14 millones de mexicanos analfabetas, que representan aproximadamente 18.6% de la población nacional. En el año 2000, más del 90% de la población de 15 años y más, eran analfabetas; y casi 63% de la población de 6 a 24 años, se encontraban en la escuela; la tasa de mortalidad infantil es de 25%; una tasa parecida a los países de desarrollo económico medio. Desde el punto de vista de los grupos de edad, en mujeres y hombres de 60 y más años, se encuentra el mayor porcentaje de analfabetismo; lo que viene a expresar que los rezagos de educación cada vez son menores, pues conforme se disminuye la edad, el analfabetismo es menor.

**ANALFABETISMO POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, 2000
(%)**

Edad (años)	Mujeres	Hombres
15-24	3.4	3.1
25-44	8.8	5.1
45-59	22.9	12.8
60 y más	39.2	26.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, 2000.

Respecto del presupuesto público destinado a la educación, el porcentaje en relación con el producto interno bruto, PIB; se ha incrementado de menos de 1% en 1940 y 1950; a casi 3% en 1980 y a 4.2 en el año 2000, año en el que alcanza su máximo porcentaje.

**PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO
(1940-2000)**

Año	Presupuesto Miles de pesos	Porcentaje del Presupuesto total	Porcentaje del gasto educativo en el PIB
1940	75,308	14.4	0.9
1950	313,994	16.9	0.7
1960	1'958,759	24.4	1.2
1970	7'817,129	34.5	1.7
1980	125,354,205	20.8	2.9
1990*	17,663,000	15.1	2.6
2000	221'062,500	26.9	4.2

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, tomo I, México, 1985, pp. 88-312
INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1992, México, 1992, p. 148.
Zedillo Ponce de León, Ernesto, Presupuesto de Egresos de la Federación,
Presidencia de la República, México, 1997, pp. 71 y 72
* A partir de 1990, las cifras se refieren a los nuevos pesos de acuerdo con la reforma monetaria.

Sin duda, el fenómeno del desarrollo urbano, ha cumplido un papel estructural en los cambios hacia la modernización de México, pues en solo 30 años el país pasó de contar con casi 58% de población urbana a 75%. Gracias en parte, a la concentración urbana, la propia educación pudo lograr altas tasas de presencia en la población, de ahí que más de la mitad del gasto público dedicado a la educación, sea destinado al nivel básico o elemental 66%.

**GASTO PÚBLICO POR NIVEL EDUCATIVO
2000**

Nivel Educativo	%
Básica o elemental	66
Media-media superior	10
Superior y posgrados	15
otros	9

Fuente: El Almanaque Mexicano, editorial HC, edición 2000, p. 90

3.3.- SALUD

Las condiciones de salud²⁷⁰ de la población, por lo general están íntimamente vinculadas con el nivel de vida alcanzado por la sociedad. Es a partir de 1940, que el Estado mexicano se interesa por proporcionar servicios de salud a la población en forma institucional. De esta forma, en 1942 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con personalidad jurídica propia, en 1945, nace la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, hoy

²⁷⁰ La salud es un estado de bienestar físico y mental del hombre.

Secretaría de Salud (SS); y en 1960, se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Los datos utilizados como indicadores de la salud, enfermedad y muerte de la población nacional, son los obtenidos de las Estadísticas Históricas de México, elaboradas por el INEGI, que se mencionan a continuación:

a) La tasa de mortalidad por cada mil nacidos ha descendido de 23.4 en 1940, a 16.1 en 1950; a 11.5 en 1960; 10.1 en 1970; 8.5 en 1978 y a menos de 8 hasta el año 2000.

b) Las principales causas de muerte, han ido variando: en 1940, 43% de las defunciones se debieron a enfermedades infecciosas y parasitarias; mientras que para 1982, esta causa representó sólo el 12.2%; las enfermedades del aparato circulatorio provocaron 3.7% de las muertes en 1940; y 16.9% en 1982; las enfermedades del aparato respiratorio causaron 20% de defunciones en 1940 y 11.8 en 1982; las enfermedades del aparato digestivo provocaron 4.7% de las muertes en 1940 y 8% en 1982. En 1991, las enfermedades del aparato circulatorio causaron 20.8% de defunciones, del aparato digestivo 8.3% e infecciones parasitarias 7.3%.

c) Las tasas de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos, continúan altas: 125.7% en 1940; 96.2% en 1950; 74.2% en 1960; 66.7% en 1970; 53.0% en 1980 y 47.4 en 1986.

d) La esperanza de vida al nacimiento ha evolucionado: de 35 años, en 1930, a 72.2 en hombres y 75 en mujeres para el año 2000, aunque es muy variable de acuerdo a las situaciones socioeconómicas de cada persona y con el medio ambiente en que viva, sea rural o urbano.

“A causa de la marginación, la desigualdad social y la deficiente infraestructura de los servicios médicos, más de 20 millones de mexicanos no tienen acceso a servicios permanentes de salud, manifestó hoy la Confederación Nacional Campesina”.²⁷¹

Otro problema que padece el sector salud, es el elevado nivel de médicos y especialistas, desempleados y/o subempleados; a pesar de que muchas poblaciones no cuentan con

²⁷¹ Hernández, Fernando, *Más de 20 millones de mexicanos no tienen acceso a servicios de salud señala la CNC*, en Uno más Uno, México, 9 de mayo de 1984.

servicios de salud; existe un promedio de un médico por cada 1,340 habitantes, aunque en las ciudades el promedio es de 2.3 médicos por cada mil habitantes, contra más de 85 mil poblaciones sin servicios médicos. Aunado a lo anterior, el abasto de medicamento, mobiliario y equipo, estriba de lo mínimo a lo obsoleto.

Los gastos del Gobierno Federal en salubridad y asistencia han ido disminuyendo de 3.5% del PIB en 1940 a 1.5% en 1970; a 1.1% en 1980; y a solo 0.3% en 1989. En general los gastos sociales del gobierno Federal han bajado a 27.6% del presupuesto público durante el sexenio de De la Madrid Hurtado, en tanto que eran de 33.2% en el sexenio de López Portillo. En 1991, durante el gobierno de Salinas de Gortari, el gasto social se elevó a 43.7% del total, en tanto que el gasto destinado a salud laboral representó 21% del presupuesto total para ese año.

Algunos otros problemas que inciden en la situación de la salud de los mexicanos, son las condiciones ambientales que cada día se deterioran más y provocan enfermedades, incluso la muerte en buena parte de la población; las instalaciones sanitarias como el drenaje, el alcantarillado y el agua potable, todavía no llegan a todos los habitantes; existen deficiencias en las condiciones de higiene porque la gente no está educada para la salud; la alimentación de los mexicanos es insuficiente e inadecuada; los modos de vida sedentarios predominan sobre las actividades deportivas; y, las acciones de salud son curativas más que preventivas.

3.4.- VIVIENDA

La vivienda es un satisfactor básico de las necesidades humanas, se define como “el alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de la personas o personas que la habiten”. Comparando el crecimiento de la población con el aumento de las viviendas, tenemos que de 1929 a 1950, la población creció 1.5 veces, en tanto que las viviendas aumentaron 1.2 veces; de 1950 a 1960, la población se incrementó 1.3 veces, mientras que las habitaciones 1.2 veces; de 1960 a 1970, el crecimiento de la población, aumento 1.4 veces y las viviendas 1.3; lo que provocó que el número de habitantes por vivienda creciera de 3.9 en 1929 a 5.8 en 1970.

De 1970 a 1980, el aumento de viviendas es de 1.4 veces; superior al crecimiento de la población que es de 1.3; lo que originó que el promedio de habitantes por vivienda disminuyera de 5.8 a 5.5 en esa década. De 1980 a 1990, el número de viviendas se

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

incrementa en más de cuatro millones, reduciéndose el número de habitantes por vivienda a 5.1. De 1990 a 2000, el número de viviendas creció en 30.8%, llegando a 21.9 millones lo cual permitió reducir el número de habitantes por vivienda a 4.4.

NÚMERO DE VIVIENDAS EN MÉXICO (1929-2000)

Año	Viviendas Totales	Ocupantes Totales	Habitantes por Vivienda
1929	4'166,549	16'552,722	3.9
1950	5'259,208	25'791,017	4.9
1960	6'409,096	34'923,129	5.4
1970	8'286,369	48'225,238	5.8
1980	12'074,609	66'365,920	5.5
1990	16'197,802	81'249,645	5.1
2000	21'948,060	97'022,625	4.4

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, tomo I, México, SPP, 1985, p. 127
Censo General de Población y Vivienda INEGI, Censo 2000 de Población y Vivienda, INEGI, México, 2000.

En el año 2000, según cifras del Consejo Nacional de Población, CONAPO, de los cerca de 22 millones de viviendas que existen en el país, no todas se encuentran en condiciones óptimas de habitabilidad:

PORCENTAJE DE VIVIENDA EN MÉXICO SEGÚN SU CONDICIÓN (1970-2000)

Condición	1970	1980	1990	2000
Propias	66.1	67.9	77.9	78.1
No propias	33.9	32.1	22.1	13.1
Con drenaje	41.5	51.1	63.6	77.6
Sin drenaje	58.5	42.8	36.4	22.4
Con energía eléctrica	58.8	74.8	87.5	94.6
Sin energía eléctrica	41.1	21.8	12.5	5.4
Con agua entubada	61.1	70.7	79.4	88.5
No disponen de agua	39.1	28.4	20.6	12.5

Fuente: IX, X, XI y XII, Censos Generales de Población y Vivienda, INEGI, México.

- 24% son de un solo cuarto
- 20% tienen dos cuartos
- 60% tienen techo de concreto
- 78% tienen muros de tabique
- 16% no tiene pisos de cemento.

Durante los próximos 20 años, de acuerdo a las proyecciones, se requiere crear 17'600,000 nuevas viviendas; es decir, 880,000 al año.

3.5.- ECOLOGÍA²⁷²

México es un país con una inmensa riqueza natural muy variada, en él se encuentran grandes mesetas, llanuras extensas, altiplanicies, depresiones, y enormes cadenas montañosas; sus límites litorales están constituidos por el Océano Pacífico, el Golfo de México y el Mar Caribe. Su hidrografía es muy extensa, constituida por ríos, lagos y lagunas; entre sus principales climas encontramos: cálido húmedo, cálido subhúmedo, templado, seco y muy seco; por las anteriores condiciones, tiene una variedad de suelos en la que se da la vegetación y la actividad agrícola, ganadera y forestal. Sus recursos naturales también son muy variados, existe una vegetación que va desde los bosques y selvas tropicales a la flora típica de los desiertos; la fauna, se encuentra constituida por especies distintas de mamíferos, aves, insectos, roedores y desde luego, la abundante fauna marina. Sus recursos minerales, se clasifican en metálicos y no metálicos. Dentro de los metálicos, nuestro país cuenta con plata, oro, plomo, hierro, zinc, cobre, uranio entre otros. Y en el caso de los minerales no metálicos, tenemos: carbón de piedra, azufre, fluorita, grafito, barita, gas, y el más importante: petróleo.

Son muchísimos los problemas ecológicos del país. Se manifiestan en contaminación del aire, agua y suelos; y, desde luego, en la destrucción del medio ambiente natural de muchas especies vegetales y animales, así como sobreexplotación de recursos naturales. En ciudades como el Distrito Federal, Estado de México, Guadalajara, Puebla y Monterrey, se está destruyendo el propio hábitat humano.

Algunos problemas de degradación ambiental son:

- 40% de bosques y selvas han desaparecido en los últimos 30 años
- existen 36 ciudades con graves problemas de agua
- la deforestación es de 600 mil hectáreas en promedio al año
- 150 acuíferos están sobreexplotados
- 10 millones de mexicanos no cuentan con agua potable

²⁷² Es la ciencia que se encarga de las relaciones de los organismos vivos con el medio ambiente en que habitan.

- 24 millones de personas no tienen drenaje conectado a sus viviendas
- muchas especies animales y vegetales están amenazadas o en peligro de extinción
- no existe capacidad instalada para manejar todos los desechos peligrosos que se usan en el país
- incremento de depósito de basura en las calles y tiraderos clandestinos
- los centros de disposición final de la basura se encuentran saturados
- se incrementa el uso de vehículos
- aumento de la contaminación de ríos, mares y lagos
- 2 millones de personas defecan al aire libre
- escasa o nulo mantenimiento de los drenajes
- corrupción y falta de control de los desechos tóxicos y peligrosos del sector industrial
- aglomeración en las zonas urbanas
- no existe cultura ambiental.

4.- INFLACIÓN Y PODER ADQUISITIVO

La inflación es un problema de la estructura económica nacional y se relaciona con el “proceso continuo y sostenido de aumento del nivel general de los precios”²⁷³, que provoca pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

“La Inflación es una manifestación externa de un tipo de tensiones que se producen en ciertas economías, en particular en las capitalistas, y que dan lugar no tanto a la alza generalizada de precios, como a un continuado y autopulsado crecimiento de precios, es decir, la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.”²⁷⁴

De acuerdo con la definición marxista, “la inflación es la presencia de canales circulatorios de una masa de papel moneda sobrante en relación con las necesidades de la circulación de mercancías. Su influjo sobre toda la economía del país, desfavorece, pues la inflación da origen a un crecimiento rápido, incesante y sumamente desigual de los precios de las mercancías.”²⁷⁵

²⁷³ Bancomer, Panorama Económico, vol. XXIII, núms. 7 y 8, México, Bancomer, julio-octubre, 1973, p. 4.

²⁷⁴ Farre-Escofet, Emili, *La inflación en la fase actual del capitalismo*, Barcelona, Ariel, 1976, p. 39.

²⁷⁵ Méndez Morales, José Silvestre, *Problemas y política económicos de México II*, México, Interamericana, 1985, pp. 217-218.

Desde el punto de vista de la producción, la inflación se presenta como un desequilibrio entre la oferta total, o sea la producción global de la sociedad, y la demanda total. Y desde el punto de vista de la circulación, se explica por un desequilibrio de dinero circulante, en relación con las necesidades de la producción.

Las causas principales de la inflación en México, son: producción agropecuaria insuficiente; emisión excesiva de circulante que no está respaldada por la producción; excesivo afán de lucro de los fabricantes de mercancías y de los comerciantes; espiral precio-salarios; actividades especulativas, acaparamiento y ocultamiento de mercancías; elevadas tasas de interés y deficiente canalización del crédito bancario; la devaluación²⁷⁶ y la inflación misma. La forma utilizada para medir la inflación es la elaboración de *índices de precios*²⁷⁷.

La inflación de hecho inicia en 1973, año en que el índice de precios llega a 15.7%. En el periodo de 1970-1988, el promedio anual de inflación se incrementa más del doble en cada sexenio, ya que con Echeverría Álvarez, dicho promedio es de 14.2%; con López Portillo, de 35.7%; y en el sexenio de De la Madrid, de 86.7%. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el promedio anual de inflación es de 15.9% y de 22.5% en la administración de Ernesto Zedillo. En el primer año del gobierno de Vicente Fox, la inflación bajó a 4.4%, siendo la más baja de todo el periodo estudiado (1970-2000). Los años de inflación más baja fueron 1971, 1972, 1993, 1994 y 2001 y con inflación más elevada son 1982, 1985, 1986, 1987 y regresa en 1995. En los 31 años que van de 1971 al 2001, la inflación acumulada es de 1,054.95%, con un promedio anual de 34.0%.

La inflación se agrava con las sucesivas devaluaciones del peso a partir de 1976, lo cual se traduce en una mayor pérdida del poder adquisitivo. Por tanto, la inflación perjudica a los asalariados, ya que en relación con sus salarios reales necesitan más dinero para comprar las mismas cosas; esto provoca cambios en la distribución del ingreso que benefician a los sectores económicamente poderosos y perjudican a los sectores débiles.

²⁷⁶ La devaluación es una causa y una consecuencia de la inflación, porque la moneda nacional va perdiendo valor al comprarla con otra moneda extranjera, en cuyo país la inflación es menor.

²⁷⁷ El índice de precios, “es la lista o relación que muestra la evolución de los precios en relación con una fecha determinada, sirve para medir la inflación, ya que el incremento de precios en un periodo determinado. Generalmente el índice de precios refleja el incremento anual de los mismos (aunque se conoce mensualmente), sumando el incremento de cada uno de los 12 meses, para obtener el índice anual. Este indicar se puede hacer para una mercancía o para un conjunto de ellas, en una ciudad, o en todo el país, por lo que existen diferentes índices de precios.” Zorrilla Arena, Santiago y José Silvestre Méndez Morales, *Diccionario de Economía*, México, Ed. Océano, 1985, pp. 82-83.

De acuerdo con los datos del índice nacional de precios al consumidor y de salarios mínimos en los 16 años que van de 1977 a 1992, los precios se han elevado 809.1%, en tanto que los salarios sólo lo han hecho en 512.1%, lo cual se ha traducido en pérdida del poder adquisitivo o disminución del salario real de los trabajadores que minimiza su nivel de vida.

“En febrero de 1936, el salario mínimo legal era de \$2.00, dos pesos diarios. Con esto, el obrero más pobre podía alimentar por lo menos a su familia. El kilo de carne de res costaba 75 centavos. Así, le sobraba para comprar frijoles, arroz, leche, huevo y verduras. Hoy a 54 años de distancia, el salario mínimo es de 1,650 pesos al día, que no alcanza ni siquiera para adquirir 1 kilogramo de carne de res, pues cuesta 1,700 pesos”.²⁷⁸

En 1989, mientras el salario mínimo aumentó 26%, algunos alimentos tuvieron los siguientes incrementos: frijol 189%, arroz 95%, tortilla 63%, leche 60%, debido a ello, el salario mínimo debería revalorarse en 98.6%, para seguir consumiendo lo mismo que en 1988. En 1990, un trabajador con salario mínimo no podía comprar carne, jamón barato, ni otros productos alimenticios.

En el gobierno de Ernesto Zedillo, el precio de la canasta básica alimentaria, se incrementó en aproximadamente 400%, según la Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor, (AMEDEC).

En marzo de 2002, el Secretario del Trabajo, reconoció públicamente²⁷⁹ que de 39 millones de personas que forman la población económicamente activa, PEA, 19 millones perciben menos de dos salarios mínimos, debido a su bajo nivel de preparación.

En los años 2001 y 2002 se siguieron incrementando los precios de: gas doméstico, energía eléctrica, gasolina y productos básicos.

Los problemas de desempleo y subempleo se agravaron por el rápido crecimiento de la población, al mismo tiempo que se han generado otros, como la falta de preparación y capacitación de obreros y empleados; la necesidad de cuadros técnicos en las industrias; la

²⁷⁸ Correa, Guillermo y Salvador Corro, *Los obreros ganan más y viven peor*, en Revista Proceso, núm. 486, México, 24 de febrero de 1986, p. 6.

²⁷⁹ Zúñiga, David, *Ganan menos de dos salarios mínimos 19 millones de trabajadores: Abascal*, en La Jornada, México, 7 de marzo de 2002, p. 28.

sobrepoblación relativa del campo; emigración del campo a las ciudades y los migrantes hacia la frontera norte con Estados Unidos.

La migración ha sido un mecanismo para transferir remesas de las regiones más ricas a las más pobres y reducir presiones en estas últimas. El costo de la migración lo absorben los propios migrantes, sus familias y sus comunidades. Sin embargo, a pesar de su intensidad, no se han reducido las diferencias entre regiones. El 18% de los mexicanos vive en lugares distintos a su entidad de nacimiento, el doble del observado en 1970. Además, en los últimos 30 años se ha incrementado más de 10 veces el número de mexicanos que viven en Estados Unidos y las remesas que envían cada año al país, cada vez son mayores, como el registrado en 2003, casi equivalente a PIB que representa la industria del petróleo.

De la población económica activa, PEA, la población realmente ocupada ha ido disminuyendo su participación de 1960 a la fecha, con una fluctuación de entre 60 y 40%, lo cual quiere decir que la subocupación y desocupación, también fluctúan entre 40 y 60%, 14 millones de PEA, (53.8%), muchos de los cuales forman parte de la economía informal.

La subocupación afecta más a la población rural, ya que en el campo 60% de las personas están subempleadas; en la industria solo 10% y en los servicios 30%. En los últimos cinco años, más de 5.5 millones de personas, ingresaron en el sector informal ante la insuficiente oferta de plazas laborales formales y la caída abrupta tanto de los salarios como de las prestaciones, registrando en el año 2000 en este sector, 16 millones 351 mil mexicanos, lo que representa el 48.4% de la población ocupada y que no paga impuestos.

México necesita crecer a tasas superiores al 5% anual, para dar empleo a los jóvenes que se incorporarán al mercado laboral, pues actualmente solo uno de cada dos habitantes, contribuye a la generación de riqueza, proporción que en las naciones desarrolladas es de dos de cada tres.

5.- DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con la llegada de la llamada década “democratizadora” de los años ochentas, observamos la expansión del mercado internacional, el impresionante desarrollo de los medios de comunicación masiva (radio y televisión, principalmente), el avance de la tecnología en las

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

computadoras, telefonía celular y el internet; estos conceptos entre otros, han creado nuevas necesidades para normar la vida cotidiana, dando lugar a un desequilibrio entre la toma de decisiones individuales (expresada en los mercados) y la toma de decisiones colectivas (expresada en la política y en la esfera pública).

El modelo de desarrollo del Estado mexicano, se construyó en la historia contemporánea, con una fuerte intervención del Estado en la vida económica, política y social de la población, lo que provocó que la pretendida democracia estuviera acompañada por el dominio hegemónico unipartidista –PRI-, por más de 70 años.

Sin embargo, el auge de la democracia mexicana se ha reducido a una democracia electoral, para legitimar a los partidos políticos y grupos en el poder.

COMPETITIVIDAD ELECTORAL EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 1982-2003 (votos%)

Año	PRI	PAN	Partido de Izquierda	Otros	Total
1982	68.4	15.7	9.5	6.4	100
1988	50.7	16.8	31.0	1.5	100
1994	48.8	26.0	18.5	6.7	100
2000	36.1	42.5	18.6	2.8	100
2003*	46.8	30.7	21.1	1.4	100

Fuente: Estadística Electoral del Instituto Federal Electoral.

* Las elecciones de 2003 no fueron presidenciales, son intermedias para la elección de diputados federales, sin embargo, se incluyen por la repercusión que puedan tener en las elecciones presidenciales de 2006. En este año, el PRI se alió con el PVEM en 97 distritos: Alianza para Todos.

Los votos obtenidos por el PRI demuestran el dominio que sobre los ciudadanos tuvieron de 1982 a 1994, con un margen de votación que va desde el 70% a casi el 50% de la votación total, con respecto a los otros partidos políticos. A partir de 2000, se coronó la democracia electoral en México. Sin embargo, el derecho de participar en las democracias a través del voto, se convierte al mismo tiempo, en la libertad de no hacerlo: el abstencionismo, aparece como un derivado propio de la libertad de ejercer el voto.

Los niveles de participación y el promedio de abstencionismo en el ámbito internacional, en países desarrollados, son: en Gran Bretaña de 25%, en Francia 26%, en Alemania 14% y en España 28%; en cambio en Estados Unidos el promedio es de 51%, en Suiza de 55% y en

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Japón de 40%. Por su parte, el promedio de abstencionismo electoral en Austria, Bélgica, Dinamarca, Italia, Holanda y Austria es de 5%.²⁸⁰

En México, la participación y la abstención electoral en las elecciones federales, de 1988 y 2003, ha sido hasta del 53% de la población votante, como se muestra:

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIONISMO EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES 1988-2003 (%)

Año	Abstención	Participación
1988	53	47
1991	32	68
1994	24	76
1997	42	58
2000	36	64
2003	59	41

Fuente: Instituto Federal Electoral, Dirección ejecutiva de Organización Electoral.
Elecciones para presidente, senadores y diputados: 1988, 1994 y 2000.
Elecciones intermedias, exclusivamente para diputados federales: 1991, 1997 y 2003.

Los grados de aceptación y consolidación de la democracia en México, tienen alta correlación con la percepción e interés que se tiene de la política. El interés por la política, se ha cuantificado a través de estudios de muestreo y gira de poco (51%), nada (36%) y mucho (10%), sin embargo, la mayoría de los encuestados no relaciona la política con el bienestar social, sino con la corrupción, gobierno, elecciones, fraude, engaño, desorden, robo, poder, deshonestidad, mentira, incapacidad, falta de conocimiento, principalmente.²⁸¹

EN GENERAL, ¿QUÉ TAN INTERESADO ESTÁ USTED EN POLÍTICA? 2003

Respuestas	%
Poco	51
Nada	36
Mucho	10
No sabe/ no contestó/ otro	3
Total	100.0

Fuente: Encup 2003, *Este País*, número 150, septiembre 2003, suplemento especial, "Conociendo a los ciudadanos mexicanos", p. 5.

²⁸⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <http://www.iidh.ed.cr/diccilet/documentos/abstencionismo.htm>

²⁸¹ Meyember, Yolanda y Julia Flores, *Ciudadanos y cultura de la democracia*, IFE-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 2000, pp. 72-73.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

A pesar de que los jóvenes son la población que predomina en el país, la mayoría se manifiesta de un nivel nulo hasta medio de interés en la política, lo que indica cierta indiferencia; mientras que los adultos mayores, son las personas que tienen más interés en este tema:

ÍNDICE DE NIVEL DE INTERÉS EN LA POLÍTICA SEGÚN SU EDAD, 2000 (%)

Edad	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Total por edad
Jóvenes	44.9	43.7	44.8	37.4	43.5
Adultos jóvenes	24.5	22.8	20.6	26.3	22.7
Adultos mayores	24.1	24.8	27.5	31.6	26.8
Tercera edad	6.5	8.7	7.1	4.7	7.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: "Ciudadanos y cultura de la democracia", Yolanda Meyenberg y Julia Flores, Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 2000, p. 61.

En México, el 33% de la población está interesada en la política, (aunque no participe en ella) y el 42% poco o nada. Similares datos se definen para Argentina, en cambio en países con democracias maduras, la población interesada en política, siempre es mayor al 50% de la población, como son los casos de Estados Unidos, Canadá y Francia:

INTERÉS EN POLÍTICA Y ASUNTOS PÚBLICOS, EN DIVERSOS PAÍSES 1997-2001 (%)

País	Interesados	Poco o nada interesados
México	33	42
Argentina	30	45
Estados Unidos	53	46
Canadá	51	40
Francia	51	49

Fuente: Revista *Este país*, número 139, Octubre 2002, suplemento especial, p. 16.

La práctica ciudadana en los asuntos públicos, demuestran una polarización extrema, por una parte, casi el 65% de la población no sabe o está poco interesada; y por otro lado, algo interesado el 21.5% y nada interesado el 15.8%.

**NIVEL DE INTERÉS POR LOS ASUNTOS PÚBLICOS
2001**

Nivel	%
No sabe	24.8
Poco Interesado	24.5
Algo Interesado	21.5
Nada Interesado	15.8
Muy Interesado	13.4
Total	100.0

Fuente: Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, 2001, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y Secretaría de Gobernación, 2003, p. 13.

La cultura política de los mexicanos, demuestra una tendencia del 30% que se preocupa por la política y el resto no (70%). El comportamiento del ciudadano bajo las pautas del mercado, y las condiciones de vida que proporciona un mundo globalizado, conlleva una individualidad exagerada y el egoísmo exacerbado, pues conforme a la Encurp 2001, 77% de los encuestados declara que las personas sólo se ocupan por sí mismas.

**PREOCUPACIÓN DE LA CIUDADANÍA*
1997-2001
(%)**

La mayoría de la gente	%
Casi siempre sólo se preocupa de sí mismo	77
Frecuentemente ayuda a los demás	17
No sabe	6

Fuente: Revista *Este país*, número 137, Suplemento especial, "Conociendo a los ciudadanos mexicanos", con base en la Encurp 2001, p. 5.

*La pregunta original es, "En general, ¿diría usted que la mayoría de la gente?"

La democracia requiere mucha política, por ser compatible con las libertades que tiene el hombre: económica, política, social, así como de organización, expresión y decisión. Por naturaleza propia, la democracia formaliza el pluralismo como conjunto de personas que perciben y proclaman distintas formas y mecanismos para conducir a las soluciones de sus problemas.

En la Encurp 2003, 56% de los encuestados dijo que era muy difícil y difícil, el organizarse con otros ciudadanos, y 31% muy fácil y fácil. De nueva cuenta, la resistencia a la organización en causas comunes es predominante, debido a la falta de identidad del grupo.

**¿QUÉ TAN FÁCIL O DIFÍCIL CREE USTED QUE ES ORGANIZARSE CON OTROS
CIUDADANOS PARA TRABAJAR EN UNA CAUSA COMÚN?, 2003
(%)**

La mayoría de la gente	%
Muy difícil/difícil	56
Muy fácil(fácil	31
NI fácil/ ni difícil	9
No sabe/ no contesta/ otra	4
Total	100

Fuente: Encup 2003, Este País, número 150, septiembre 2003, Suplemento especial, “Conociendo a los ciudadanos mexicanos” p. 24.

Es evidente que uno de los obstáculos más importantes para consolidar la democracia, se refiere al déficit en la construcción de la ciudadanía, pues simplemente un poco más del 80% de la población encuestada por la Encurp-2001, declaró no haber hecho alguna aportación o participado en un asunto público. Es decir, de cada 10 personas, 8 no han generado alguna disponibilidad económica y de tiempo para establecer una práctica en el ámbito de la comunidad.

**HA HECHO ALGUNA APORTACIÓN A SU COMUNIDAD O A
ALGÚN ASUNTO PÚBLICO, 2001
(%)**

La mayoría de la gente	%
No	80.1
Sí	13.7
No sabe	6.2
Total	100.0

Fuente: Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, 2001, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría de Gobernación, México, 2003, p. 19.

Este comportamiento de la distancia entre lo privado y lo público, es expresión de una era de decadencia moral y de valores; exagerado individualismo y de la presencia extendida del comportamiento egoísta del mercado (impacto de la globalización), se reafirma cuando 89% de la población en México, manifiesta que nunca ha tratado de influir en la comunidad, y más aún, cuando demuestra desinterés para presentar propuestas para mejorar la calidad de vida y resolver problemas de su comunidad, en un 90% y 84%, respectivamente.

PARTICIPACIÓN DECLARADA DE LOS CIUDADANOS EN ORGANIZACIONES SOCIALES Y CIVILES, 2001 (%)

Pregunta	%
No ha ido al ayuntamiento para presentar propuesta	0
No ha tratado de influir en su comunidad	89
No ha trabajado para resolver problemas de la comunidad	84
Es miembro de alguna organización	16
Ha participado en manifestaciones legales	7

Fuente: Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, 2001; "Un esbozo breve de algunos resultados preliminares", Secretaría de Gobernación-Dirección General de Desarrollo Político, 2002, mimeo, s/p.

La distancia que existe entre los ciudadanos y las decisiones de gobierno, es bastante amplia; lo que se demuestra cuando 57% de la población encuestada, declara influir: poco (44%) y nada (13%) en esas decisiones; es decir, más de la mitad no cree que los ciudadanos puedan influir en la toma de decisiones del gobierno, como a continuación se indica:

¿QUÉ TANTO CREE USTED QUE LOS CIUDADANOS PUEDEN INFLUIR EN LAS DECISIONES DEL GOBIERNO?, 2003 (%)

Respuesta	%
Poco	44
Mucho	40
Nada	13
No contestó / no sabe	2
Otra	1
Total	100.0

Fuente: Segunda Encup 2003, Secretaría de Gobernación, 2003.

La democracia en México, se encuentra a medio camino, en términos de la participación ciudadana, pues de acuerdo a la consulta que realizó el IFE, se pueden observar en los índices de movilización social por edad, que existen hechos contradictorios: los jóvenes están entre una media movilización social y alta; mientras que en los adultos mayores tiende a ser nula.

ÍNDICE DE MOVILIZACIÓN SOCIAL, SEGÚN EDAD, 2000
(%)

Edad	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Total por edad
Jóvenes	38.3	38.5	45.6	42.8	43.5
Adultos jóvenes	5.5	20.9	23.1	23.5	22.7
Adultos mayores	48.5	36.0	24.1	26.2	26.8
Tercera edad	7.7	4.6	7.2	7.5	7.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: “Ciudadanos y cultura de la democracia”, Yolanda Meyenberg y Julia Flores, Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 2000, p. 61.

El déficit ciudadano y la poca consolidación de la democracia hablan de la poca presencia del Estado de derecho, de los resultados obtenidos sobre legalidad, respeto a las leyes, casi 43% de los mexicanos declaró en la Encurp 2001, que ¡nadie respeta las leyes!, (50-50%); 31% manifestó que el gobierno es el que menos respeta las leyes, contra el 6% de los ciudadanos.

RESPETAN MENOS LAS LEYES, 2001
(%)

Respuesta	%
Ninguno la respetan	42.9
Los gobernantes	30.9
Ambos las respetan	13.2
Los ciudadanos	6.3
No sabe	6.7
Total	100.0

Fuente: Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, 2001, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Secretaría de Gobernación, México, 2002, p. 16.

La Encurp 2003, confirma las cifras anteriores, cuando 40% de los encuestados sostuvieron que las leyes se utilizan para defender los intereses de la gente con poder y otro tanto 14%, para cometer arbitrariedades. El 22 y 18%, declararon que se usaban para buscar justicia y para defender los intereses de la sociedad, respectivamente.

EN SU EXPERIENCIA, LAS LEYES EN MÉXICO SE USAN: 2003
(%)

Respuesta	%
Para defender los intereses de la gente con poder	40
Para buscar la justicia	22
Para defender los intereses de la sociedad	18
Como pretexto para cometer arbitrariedades	14
No sabe/ no contesta/ otra	6
Total	100.0

Fuente: Encurp 2003, *Este País*, número 150, septiembre 2002, Suplemento especial, “Conociendo a los ciudadanos mexicanos”, p. 15.

Otro esquema que da cuenta de la actividad política, puede ser establecido en relación con las actitudes favorables o no a la democracia. En este caso, la mitad de los jóvenes adultos, tiene nula actividad favorable a la democracia; solo 43.8% de los jóvenes tiene un índice alto, y para los adultos mayores el porcentaje es de 23. Los jóvenes tienen una actitud media, con 44.7% a favor de la democracia. Pero en general, se tiene una actitud favorable a la democracia menor de 50%. En los jóvenes es de 43.5%, en adultos jóvenes y mayores es, en promedio de 25% y en las personas de la tercera edad, apenas llega al 7%.

ÍNDICE DE ACTITUDES FAVORABLES A LA DEMOCRACIA EN LA POLÍTICA,
SEGÚN EDAD, 2000
(%)

Edad	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Total por edad
Jóvenes	14.3	19.0	44.7	43.8	43.5
Adultos jóvenes	51.4	39.2	21.6	22.8	22.7
Adultos mayores	22.9	36.3	26.8	26.2	26.8
Tercera edad	11.4	5.5	6.9	7.2	7.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: “Ciudadanos y cultura de la democracia”, Yolanda Meyenberg y Julia Flores, Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 2000, p. 76.

En México, la democracia se relaciona con *la política* que hacen los partidos políticos, es decir, aparece en el ámbito electoral y se agudiza en época de elecciones, esto es nuestra democracia, meramente es una “democracia electoral”; además existe una fuerte despolitización de la población, que se percibe en los altos índices de abstencionismo registrados en las últimas elecciones (2001 a 2003), lo que implica que fuera del periodo

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

electoral, la participación ciudadana es muy reducida. Lo anterior, exige una recomposición de los espacios públicos fuera de la contienda electoral, que penetre en el modo y forma de convivencia de las personas, con un alto índice de valores y conciencia social.

La mayoría de la población se entera de los asuntos políticos por medio de la televisión 80%, lo que implica, sin duda, la posibilidad de manipular la información por los medios de comunicación; y de la información transmitida, la que registra mayor atractivo para la generalidad es: futbol sócer, los escándalos políticos y del medio del espectáculo y con un marcado desinterés por temas de la política, el gobierno y la cultura.

TEMAS DE INTERÉS A TRAVÉS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN 2003

TEMA/MEDIOS	TELEVISIÓN	RADIO	PERIODICO
Futbol Sócer	70	25	20
Escándalos políticos	12	30	30
Escándalos medio del espectáculo	10	25	20
Política y Gobierno	5	10	20
Cultura	3	10	10

Fuente: Estadística de Cultura, Cuaderno de trabajo No. 5, 2001. p. 40.

De acuerdo con cifras de opinión, la percepción de los mexicanos sobre los “cambios” en nuestro país a partir del año 2000, no son muy alentadores, ya que la mayoría los califica de negativos:

PERCEPCIÓN DE LOS CAMBIOS EN MÉXICO A PARTIR DEL AÑO 2000. (%)

Categoría	Positivo	Negativo	Neutro	Total
Política	35.8	52.4	11.8	100
Familia	54.7	34.3	11.0	100
Economía	25.3	60.5	14.2	100
Sociedad	32.3	52.7	15.0	100
Gobierno	29.0	55.1	15.9	100

Fuente: Segunda encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, Secretaría de Gobernación, Encurp 2003.

El declive económico de 1994, que desquebrajó la banca nacional, estuvo acompañado de un acelerado proceso de americanización de México y una emigración masiva de mexicanos a los Estados Unidos de América. La salida de los mexicanos por alcanzar el “sueño americano”, la situación económica y social del país, así como la transición democrática en

México del año 2000, demuestran que si bien muchos mexicanos creen en la democracia genérica y abstracta, para legitimar y aceptar personas y partidos políticos, derivado de procesos electorales; también es cierto, que no creen en la democracia en su operación cotidiana y en su viabilidad como método para resolver problemas básicos de la vida diaria de la sociedad, porque en su percepción solo confirma el autoritarismo dentro del sistema político democrático, que no favorece a la mayoría de la población, sino que cada vez se vuelve más reducido, hacia grupos hegemónicos y potencialmente intocables, principalmente del ámbito económico.

“La crisis de la democracia viene de no ser suficientemente democrática. La proporción de gente que expresa su confianza en los políticos ha caído en las tres últimas década, la fe en la democracia en sí no lo ha hecho. La cuestión no es más o menos gobierno, sino reconocer que el gobierno debe ajustarse a las nuevas circunstancias de la era global; y que la autoridad, incluida la legitimidad del Estado, ha de ser positivamente renovada. En una sociedad postradicional, la autoridad ya no puede legitimarse mediante símbolos tradicionales o diciendo “así es como siempre se han hecho las cosas”.²⁸²

6.- MÉXICO Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Iliana Di Giovanni, Battista, destacada delegada argentina ante la ONU y ante el GATT, considera la integración económica²⁸³, como: “Un status jurídico, en el cual los Estados entregan algunas prerrogativas soberanas, con el fin de construir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo tratamiento las personas, los bienes, los servicios y capitales, mediante la armonización de políticas correspondientes y bajo de una égida²⁸⁴ supranacional.”²⁸⁵

Con al integración económica se busca anular aranceles e imponer un liberalismo comercial total, sin embargo, se quiere que se muevan mercancías, productos y dinero, pero no personas; el resultado, es que el rico se hace más rico y el pobre más pobre, con la situación

²⁸² Giddens, Anthony, *La Tercera Vía*, España, Ed. Taurus, 1998, p. 88

²⁸³ “El vocablo integración, proviene del latín *integratio-onis*, acción y efecto de integración. En su uso cotidiano denota la unión de las partes de un todo. La integración económica es la aproximación y la fusión de sistemas separados hasta convertirse en uno solo. Pacheco Martínez, Filiberto, *Derecho de la Integración Económica, Implicaciones Jurídicas en México, (comercio exterior)*; México, Ed. Porrúa, 2002, p. 27.

²⁸⁴ Égida, es decir, protección o defensa.

²⁸⁵ *Ibid*, p. 30

de deudas crecientes e impagables de los países pobres con el mundo desarrollado, que acaban cautivos al servicio de su deuda.

México, es uno de los países más abiertos y de los menos competitivos, mantiene acuerdos de libre comercio con 31 países en tres continentes (América del Norte y Chile, la Unión Europea y Asia, recientemente con Japón), y su índice de apertura al exterior es del 70% (importaciones más exportaciones con respecto al Producto Interno Bruto, PIB), sin embargo, concentra su comercio internacional en casi 90% con Estados Unidos.

Según el Fondo Monetario Internacional, FMI: “La globalización es una interdependencia económica creciente, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, y de capitales, al tiempo que la difusión acelerada de generalizada tecnología.”

En la era de la globalización, las políticas gubernamentales²⁸⁶ puestas en práctica en el país, no han logrado estabilizar la economía, ni propiciar un desarrollo equilibrado entre regiones, sectores y grupos de la población, pues no podemos dejar a un lado, las consecuencias que conllevan los efectos integradores y la globalidad de los espacios económicos, dirigidos principalmente por el “gang” de los cuatro, Organización de las Naciones Unidas, ONU; Organización Mundial del Comercio, OMC; Fondo Monetario Internacional, FMI; y el Banco Mundial, BM.

La integración económica, no es más que una acción capitalista con fines colonialistas, y precisamente son los organismos financieros internacionales los que imponen las reglas, para propiciar la explotación y asegurar los flujos financieros especuladores.

En México, uno de cada cuatro mexicanos vive en pobreza extrema, de un total de 40 millones de pobres. En los últimos 20 años los salarios reales han caído casi 40% y la masa salarial se redujo de 37 a 30% del PIB en el periodo.

Conforme al Informe sobre el Desarrollo del Banco Mundial 2000-2001, que se refiere a la lucha contra la pobreza, establece que en México ha aumentado la desigualdad en los últimos años. Para ellos conforme a la encuesta de 1996, 17.9% de la población mexicana

²⁸⁶ En México, las políticas gubernamentales han predominado sobre las políticas públicas, es decir, el campo de lo político ha tenido preeminencia sobre lo público.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

viven con menos de un dólar al día y 42.5% de la población vive con menos de dos dólares al día. El crecimiento desigual entre los países globalizados se manifiesta en que unos 2,000 millones de personas ganan menos de dos dólares al día y 1,200 millones de personas viven en pobreza extrema con menos de un dólar al día.

Nuestro país es de los menos globalizados al ocupar el lugar 41 de 50 países.

RANGO DE GLOBALIZACIÓN, MÉXICO 2001

NO.	PAÍS	NO.	PAÍS
1	Singapur	26	Chile
2	Países Bajos	27	Sudáfrica
3	Suecia	28	Túnez
4	Suiza	29	Japón
5	Finlandia	30	Tailandia
6	Irlanda	31	Corea
7	Austria	32	Sri-Lanka
8	Reino Unido	33	Ucrania
9	Noruega	34	Filipinas
10	Canadá	35	Venezuela
11	Dinamarca	36	Egipto
12	Estados Unidos	37	Turquía
13	Italia	38	Indonesia
14	Alemania	39	Argentina
15	Portugal	40	Nigeria
16	Francia	41	México
17	Hungría	42	Marruecos
18	España	43	Perú
19	Israel	44	Brasil
20	Malasia	45	Rusia
21	Nueva Zelanda	46	Colombia
22	República Checa	47	Kenya
23	Austria	48	China
24	Grecia	49	India
25	Polonia	50	Irán

Fuente: AT & Kerney, "Globalización Index", en Foreign Policy, 2001.²⁸⁷

²⁸⁷ Ibid, p. 69.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

En materia de competitividad²⁸⁸, nuestro país ocupa el lugar 43 de 59 países; paradójicamente, es uno de los países más abiertos al comercio y a las finanzas globales.

RANGO DE COMPETITIVIDAD, MÉXICO 2000-2001

NO.	PAÍS	RANGO	NO.	PAÍS	RANGO
1	Estados Unidos	2	31	Tailandia	31
2	Singapur	4	32	República Checa	35
3	Luxemburgo	-	33	Sudáfrica	32
4	Países Bajos	8	34	Grecia	34
5	Irlanda	11	35	Polonia	38
6	Finlandia	1	36	Mauritania	30
7	Canadá	3	37	Filipinas	42
8	Hong Kong	13	38	Costa Rica	33
9	Reino Unido	12	39	República Eslovaca	37
10	Suiza	15	40	Turquía	45
11	Taiwán	7	41	China	37
12	Australia	5	42	Egipto	44
13	Suecia	9	43	México	39
14	Dinamarca	14	44	Indonesia	53
15	Alemania	17	45	Argentina	43
16	Noruega	6	46	Brasil	40
17	Bélgica	19	47	Jordania	41
18	Austria	18	48	Perú	46
19	Israel	24	49	India	47
20	Nueva Zelanda	10	50	El Salvador	48
21	Japón	21	51	Bolivia	55
22	Francia	20	52	Colombia	54
23	Portugal	25	53	Vietnam	50
24	Islandia	16	54	Venezuela	51
25	Malasia	29	55	Rusia	52
26	Hungría	28	56	Zimbabwe	58
27	España	22	57	Ucrania	57
28	Chile	27	58	Bulgaria	49
29	Corea	33	59	Ecuador	56
30	Italia	26			

Fuente: Reporte global de competitividad, 2000.²⁸⁹

²⁸⁸ Reporte de competitividad global 2001, del Foro Económico Mundial. México perdió competitividad al pasar del lugar 31 en 1999 al 43 en el 2000.

²⁸⁹ Villarreal René y Rocío de Villarreal, *México Competitivo 2020, Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*. México, Ed. Océano, 2002, p. 57.

La globalización, no es principalmente, interdependencia económica entre las naciones del mundo entero, sino además, la transformación del tiempo y del espacio en nuestras vidas, a un nuevo individualismo, originado por los avances en las comunicaciones y la tecnología. Ello requiere de un nuevo enfoque del gobierno en activa colaboración mutua con sus ciudadanos, con sus propias localidades y regiones, así como con grupos y asociaciones transnacionales; al que se le ha llamado *governance*²⁹⁰, como organizaciones no gubernamentales que no forman parte de ningún Estado, son de carácter transnacional y contribuyen al gobierno.

El reto de México, y América Latina no es abrirse al exterior, sino insertarse de manera competitiva y sostenible en la globalización con articulación productiva y cohesión social internas, esto es, generar un modelo de crecimiento competitivo y sustentable con empleo productivo y equidad distributiva que es el verdadero desarrollo.”²⁹¹

Este proceso ha propiciado que una parte de la economía mexicana se transformara, para participar en el marco de la competencia internacional. Sin embargo, la mayor parte de la población, ha permanecido rezagada y ha encontrado grandes dificultades para adecuarse a la cambiante realidad económica.

“Hay una situación dramática de hambre y miseria en muchísimos países del mundo. Y una situación de deudas crecientes (e impagables) de los países pobres con el mundo desarrollado. Y ambas cosas empeoran año con año por el juego de la globalización económica internacional. Esta globalización se va desarrollando con carácter general empujada por la ONU, OMC, FMI y BM; y con carácter regional con la promoción de Áreas de Libre Comercio o mercados comunes. Ambas formas de integración, buscan anular aranceles e imponer el liberalismo comercial total. Cuando un país pobre se “globaliza” con un rico, mayor y más desarrollado, sobre la base de suprimir todas las barreras, y con las mismas reglas, el rico se hace más rico y el pobre más pobre. Afrontando su pobreza, el pobre va pagando algo del servicio de la deuda que generan las importaciones provenientes de los ricos....y paga el resto endeudándose más.”²⁹²

²⁹⁰ “*Govenance o gobernancia*, en castellano no existe todavía, se refiere más bien a la capacidad de un Estado, o a un conjunto de órganos e instituciones administrativas, para gozar de los medios financieros y administrativos necesarios para hacer efectivas sus decisiones.” Giddens, *La Tercera Vía*, op. cit. p. 45.

²⁹¹ Ibid, p. 15.

²⁹² Ginebra, Joan, *La Trampa Global, Neoliberalismo, Neoliberalismo, Neoliberalismo, Neoliberalismo*, México, Ed. Panorama, 1998, pp. 44-45.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

El resultado ha sido un costo social muy elevado; las desigualdades sociales y regionales se han incrementado; la pobreza y la marginalidad han crecido, el subempleo y el empleo informal, se han convertido en alternativa para millones de personas. Vivimos en un México de fuertes contrastes. Existen enormes diferencias en cuanto a condiciones geográficas y una inmensa diversidad de recursos naturales. El desarrollo económico y humano es desigual a lo largo y ancho del país, causando grandes desequilibrios: algunas zonas son modernas e industrializadas, mientras otras son pobres y poco desarrolladas. La falta de políticas claras de desarrollo regional, ha dado lugar a la coexistencia de varios Méxicos dentro de un mismo territorio.

El mercado y la democracia tienen principios diferentes: el primero, procura producir, distribuir y consumir riqueza; la segunda, da forma a la autoridad política. Así, ante la ley “todos somos iguales”, y en el mercado “todos somos diferentes”, el dinero para el mercado y el voto para la democracia.

PRODUCTO INTERNO BRUTO (Miles de millones de dólares a precios corrientes)

(Miles de millones de dólares a precios corrientes) Periodo	Alemania	Canadá	España	Estados Unidos	Francia	Italia	Japón ^a	Reino Unido	México ^b
1995	1 256.9	590.5	584.2	7 397.7	1 553.1	1 097.1	5 283.0	1 134.0	286.4
1996	1 218.6	613.8	609.9	7 816.8	1 554.4	1 232.7	4 688.2	1 191.0	332.5
1997	1 079.3	637.5	561.6	8 304.3	1 406.1	1 166.7	4 305.6	1 326.7	401.2
1998	1 096.4	616.8	588.0	8 747.0	1 452.0	1 196.3	3 930.9	1 422.2	421.9
1999	2 108.0	661.2	602.4	9 268.4	1 443.7	1 180.5	4 452.9	1 461.6	481.2
2000	1 870.3	724.9	562.5	9 817.0	1 308.4	1 074.7	4 746.0	1 441.2	581.4
2001	1 855.9	715.5	585.1	10 128.0	1 320.4	1 090.4	4 162.4	1 431.8	622.1
2002 ^P	1 983.2	737.9	657.5	10 487.0	1 436.9	1 186.2	3 970.9	1 567.5	649.1
2003	2 472.5	891.7	865.3	11 004.1	1 809.5	1 511.4	4 342.0	1 841.2	639.1
2004	2 737.6	1 010.7	936.6	11 733.5	2 043.8	ND	4 718.0	2 135.4	676.5

a. Producto Nacional Bruto

b. Convertido a dólares utilizando el tipo de cambio promedio para solventar obligaciones en moneda extranjera

ND Información No Disponible

P Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.

Fuente: OCDE, Banco de Datos; FMI. Estadísticas Financieras Internacionales; Para México, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de México, Indicadores Económicos.

Los indicadores del producto interno bruto de los países con los que México tiene Tratados de Integración Económica, demuestran fehacientemente, la desventaja en que se encuentra México, frente a sus asociados, tal situación refleja la situación económica y social de nuestro país, mientras que el país más desarrollado que es Estados Unidos, presenta un

registro del menor crecimiento de 7,397.7 md, correspondiente al año de 1995; México, su máximo reporte lo tiene en 2004, con 676.5 md., que no representa ni el 10% del registrado en el menor reporte que ha tenido Estados Unidos.

“El triunfo de la vertiente capitalista de la ideología del progreso no ha significado que estamos entrando en un nuevo orden ético que supera la depredación. Todo lo contrario, hoy estamos frente a la hegemonía mundial de su versión más depredadora. Una versión capitalista salvaje, que persigue, como nunca antes, la felicidad a través del más alto grado de acumulación material, diseminando patrones de consumo ecológicamente insustentables y depredando a través del mercado y la tecnología a personas, empresas y naciones. Lo único que interesa, ahora que ha pasado el miedo al comunismo, son mayores ganancias, dinero fácil y rápido, sin importar el costo social y ecológico.”²⁹³

No es un secreto para la sociedad que en nuestros días los problemas socioeconómicos y políticos, antes señalados brevemente, coexisten con otras situaciones que afectan a los mexicanos, como es la inseguridad pública, abuso de poder de las autoridades, incremento en la delincuencia, promiscuidad con impacto en la salud (sida), drogadicción, explotación de menores, manipulación de la información a través de los medios masivos de comunicación, *malinchismo* exacerbado, maltrato y abuso de nuestros compatriotas en territorio americano, descrédito de las instituciones, desconfianza en los gobernantes y partidos políticos, entre otros.

²⁹³ De Rivero, Osvaldo, *El mito del desarrollo, Los países inviables en el siglo XXI*, Ed. FCE, México, 2001, p. 182.

II.- LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En México, como en los países de América Latina, no existe un marco legal a la altura de las nuevas realidades que vivimos: globales, económicas, políticas y sociales; que han sido impactadas por los avances técnicos y tecnológicos, apertura de fronteras y libre intercambio a nivel desigual; cambios demográficos y movimientos democráticos, rebasados por la economía de mercado, con graves resultados sociales, originando nuevos problemas y situaciones que normar.

El estado de Derecho se sustenta en la formación y desarrollo institucional de una sociedad y se caracteriza por tres elementos fundamentales: reglas del juego claras (leyes, reglamentos y políticas públicas), organizaciones transparentes (instituciones propiamente dichas) y un sistema de vigilancia (público y estatal); que haga cumplir los elementos anteriores con los mínimos costos de transacción; todos ellos con base en nuestro máximo ordenamiento legal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los principales problemas de la época contemporánea, han aparecido en el último tercio del siglo XX, hacia una cultura poderosa de la democracia, que asume como irrenunciables los principios universales y los derechos del hombre, como medios para revitalizar la vida pública y enfrentar los impactos de la economía globalizada, los cambios e innovaciones científicas y tecnológicas, así como las nuevas formas de competitividad y convivencia, que vive nuestro país.

Es aquí, donde las políticas públicas tienen un papel determinante en las decisiones de Gobierno, que pueden incidir incluso en las decisiones de Estado con un enfoque integrador; ya que en todo el proceso de su formulación, incluye la participación organizada de los gobernados, sobre problemas públicos concretos, que se relacionan con situaciones de la vida cotidiana en cualquiera de los ámbitos de gobierno, incluso con impacto a nivel internacional; y que pueden tomar la forma de: planes o programas específicos, acuerdos administrativos; resoluciones administrativas; asignación de recursos; y aún de mayor impacto con la creación, modificación o eliminación de disposiciones constitucionales, legales, decretos, reglamentarias o acuerdos, incluso de resoluciones judiciales o acuerdos de orden internacional; pero todo ello, incluye además de los actores involucrados, a públicos ilustrados: personas con conocimientos técnicos, teóricos, tecnológicos o de otro tipo, que puedan enriquecer la toma de decisiones.

El concepto de políticas públicas actualmente se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en su apartado de “Las Políticas del Poder Ejecutivo Federal”, que menciona:

“Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas. Éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

Las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos. Las estructuras mismas de gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, están influidas por las políticas públicas adoptadas por el Estado. Éstas son parte de la riqueza de un país, pero deben revisarse constantemente en la búsqueda de un ejercicio eficaz de gobierno. La capacidad de un gobierno para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas. Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de:

- Los hallazgos en las disciplinas que aportan teoría y evidencia para el diseño de políticas.
- La experiencia del gobierno mexicano y de otros gobiernos respecto a la ejecución práctica de acciones.
- Los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta.
- La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas.
- Los ajustes decretados por las instancias de decisión legítima establecidas en la Constitución y en las leyes, como son el cuerpo electoral, los mecanismos de democracia directa, los poderes y los órganos constitucionales autónomos.
- Las fluctuaciones en la dotación de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles.

Las instancias de gobierno están obligadas a asegurar el logro de objetivos sociales valiosos mediante el ajuste de los alcances, del sentido y del contenido de las políticas públicas. Los principios a partir de los cuales se definen los espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y responsabilidad propios de los sectores social y privado, así como el grado de intervención que corresponde al Estado, son un aspecto particularmente importante de las políticas públicas.”

Como vemos, la participación de los gobernados mexicanos en la vida pública, exige un mínimo de reconocimiento a sus garantías individuales, para la protección de sus derechos fundamentales. Las garantías individuales están consignadas en la parte dogmática de la Constitución Federal, y las instancias de gobierno están obligadas a respetarlas y hacerlas valer antes de emitir cualquier acto de autoridad.

La elaboración de políticas públicas, pasa por un proceso en el cual se definen el cómo y el por qué, la agenda de gobierno incluye ciertos problemas y deja de lado otros; cómo y por qué, el gobierno tiende a elegir ciertas líneas o cursos de acción, en vez de otros; cómo y por qué; el gobierno sigue ciertos patrones de implementación y ciertos criterios de evaluación. Sin embargo, en todo este proceso, los gobernados tienen un papel determinante, porque participan en cada una de las etapas de la formulación de políticas públicas; y, finalmente, son quienes viven las consecuencias de las decisiones de gobierno, en respuesta a sus demandas, que se traducen en sus aspiraciones o expectativas, motivadas por sus necesidades compartidas.

En el proceso de elaboración de las políticas públicas, los sujetos participantes gozan de la protección de sus derechos naturales, a través de las garantías individuales, por el solo hecho de encontrarse dentro del territorio nacional, resida aquí o no, sea mexicano o extranjero, sin ninguna forma de discriminación, y por ese simple hecho, toma la forma de gobernado y goza de esas garantías frente a los actos de autoridad; para asegurarse que dichos actos se ajusten a los lineamientos establecidos en el orden jurídico aplicable en el ámbito de su competencia y sean constitucionales, permitiendo así la imposición del estado de Derecho.

“ARTÍCULO 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, la cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por éste solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“**ARTÍCULO 33.-** Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución...”

Es indudable que la parte final en la toma de decisiones, para que un problema sea considerado o no, objeto de atención de política pública, corresponde a la autoridad, que es el ente público investido con el imperio estatal, cuando actúa de manera unilateral frente a los gobernados en el cumplimiento de sus funciones, sin embargo, en todo momento debe respetar la esfera de los derechos de los gobernados, que se encuentran protegidos constitucionalmente por las garantías individuales, independientemente de los derechos y prerrogativas que el supremo mandato otorga a los ciudadanos, a saber:

“**ARTÍCULO 35.-** Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente, para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

Cabe recordar que en el Sistema Político Mexicano existen diversas clases de autoridad: federales, estatales, distritales, municipales y delegacionales; dependiendo del ámbito espacial de sus actos; legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales. Autoridades que dictan, promulgan, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar una ley o acto, y que pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados, teniendo la calidad de autoridades responsables de acuerdo con lo indicado en el artículo 11 de la Ley de Amparo:

“**ARTÍCULO 11.-** Es autoridad responsable la que dicta, promulga, ordena, ejecuta o trata de ejecutar una ley o acto reclamado.”

Asimismo, los actos de autoridad, se pueden clasificar de acuerdo a la naturaleza de la autoridad que los emita o por lo efectos que produce: positivos, negativos u omisivos, preferentemente.

En la práctica optar por una política pública, conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación de que se trate, que generalmente tiene un procedimiento complicado. La creación de una política pública es para satisfacer una demanda social y

tomar la decisión gubernamental para su implementación. En todo este proceso, existen relaciones humanas de diversa índole, que se representan por el conjunto de hechos, actos y situaciones que regula el Derecho y se actualizan por el interactuar cotidiano de los miembros de la sociedad y los gobernantes, para hacer valer sus derechos subjetivos con independencia de quien sea su titular, a través del respeto a las garantías individuales que otorga la Ley Suprema: igualdad, libertad, seguridad jurídica y propiedad.

Cabe señalar que en nuestra Carta Magna, encontramos otro tipo de garantías constitucionales, como son: garantías sociales, que no tutelan derechos naturales del hombre, sino a una clase social determinada; garantías políticas, que protegen las prerrogativas ciudadanas y políticas de las personas; y, garantías económicas, que a pesar de que forman parte del capítulo denominado garantías individuales, dentro de los primeros 29 artículos constitucionales (artículos 25, 26 y 28), propiamente no protegen derechos del hombre, sino regulan la participación en materia económica de los sectores público, social y privado.

Para el logro de las políticas públicas, se requiere garantizar espacios de libertad de los individuos que participan en ellas, e importa la protección de sus derechos fundamentales, pues sin ello, no se construiría una política pública, sino mandatos dictatoriales y tiránicos; y en el menor de los casos, estaríamos ante políticas gubernamentales: racionales, dirigidas y con resultados previsibles, aunque los resultados no sean los esperados, transformándose en simples cifras estadísticas, a la hora de la rendición de cuentas; políticas de gobierno, a las que tradicionalmente hemos estado sometidos, donde la participación ciudadana²⁹⁴ toma la forma clientelar, de grupos de interés, principalmente en época de contienda electoral o para justificar el gasto del presupuesto.

En la construcción de políticas públicas, los gobernados tienen varias esferas jurídicas oponible y reclamables contra los actos de las autoridades del Estado, que consisten en el respeto de su situación de *igualdad* con sus semejantes, su *libertad* en todas sus manifestaciones; al de su *propiedad* y a la observancia de determinadas formalidades, requisitos, medios, condiciones, etc., por parte del poder público, para que su actuación sea constitucionalmente válida en la causación de determinada afectación al gobernado,

²⁹⁴ Conforme al Sistema Nacional de Planeación y a las Leyes de Participación Ciudadana del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, dicha participación, se ha justificado, a través de diversas figuras jurídicas: Plebiscito; Referéndum; Iniciativa Popular; Consulta Ciudadana; Colaboración Ciudadana; Rendición de Cuentas; Difusión Pública; Contralorías Ciudadanas; Audiencia Pública; Asamblea Ciudadana, Consejos y Comités Ciudadanos, antes Juntas de Vecinos.

circunstancias que implican una *seguridad jurídica* para éste. Todo estos derechos encuentran protección constitucional en las garantías individuales, pues en la construcción de políticas públicas, siempre existen grupos beneficiados, por mandato del interés general; sin embargo, existe la probabilidad de afectación a algún gobernado o gobernados al momento de implementar la política pública, dicha afectación encuentra sus límites en las garantías individuales, que la autoridad debe respetar y asumir la obligación de hacer, no hacer o abstenerse, según sea el caso y que el gobernado puede hacer uso del medio constitucional de defensa, vía el amparo.

1.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD

Constitucionalmente todos los gobernados somos iguales ante la ley y las autoridades públicas; nacemos con los mismos derechos naturales y las mismas oportunidades como seres humanos, estos derechos encuentran su protección en las garantías de igualdad, para impedir cualquier forma de discriminación de los gobernados a favor de algunos y/o en perjuicio de otros; esto es, por virtud de esta garantía, las autoridades del Estado, deben dar un trato igual a sus gobernados, sin distinción alguna, teniendo todos la misma calidad ante la ley y la autoridad, es decir, como gobernados, titulares de los mismos derechos y obligaciones, mientras se ubiquen dentro de los supuestos de la ley.

La igualdad jurídica consiste en dar el mismo trato a los sujetos que se encuentren en condiciones semejantes. De modo general es lo que tienen como fin los artículos 1, 2, 4, 12 y 13 constitucionales.

La igualdad como garantía individual tiene como centro imputación al ser humano en cuanto tal, es decir, en su implicación de persona, prescindiendo de la diferente condición social, económica o cultural en que se encuentre o pueda encontrarse dentro de la vida comunitaria.

Las garantías individuales tienen un doble aspecto, por una parte son de aplicación general para los casos que se adecuen a la norma; y por otro lado, se refieren a la protección de derechos específicos del hombre, que se consideran fundamentales, y que en este caso protege la garantía de igualdad, como son: educación, dignidad humana, igualdad entre el varón y la mujer; procreación; protección de la salud; medio ambiente adecuado; tener vivienda digna y decorosa; derecho a la niñez y a la satisfacción de sus necesidades;

igualdad social sobre títulos nobiliarios; percepción de emolumentos por trabajos públicos, igualdad tributaria, entre otros. Aspectos, que sin duda pueden ser tratados desde la perspectiva de las políticas públicas, en cuanto casos concretos, demandas organizadas y viabilidad política, fiscal y administrativa.

Las políticas públicas son tecnologías de gobierno, que utiliza la Administración Pública, para mejorar y hacer más eficaz y eficiente su gestión pública ante los gobernados; por tal motivo, corresponde a las autoridades respetar la garantía de igualdad, entre los individuos que se encuentren en una misma situación jurídica, para atender un problema en concreto, independiente de su condición, sexo, capacidad, opinión o preferencia.

En la primera etapa del proceso de formulación de una política, se identifican tres partes: 1) Problemática: información e identificación del problema; 2) Formación de la agenda: incorporación del caso a tratar y elaboración del calendario de actividades para la atención del problema; y, 3) Problematizar el problema: previsión, establecimiento de objetivos, selección de opciones y medios y programa de actividades.

Las garantías de igualdad se involucran en los tres puntos anteriores, tanto en su parte general como individual; en principio, porque sin esta garantía sería imposible identificar un problema y obtener información, a partir del público directamente afectado o interesado, ya que se requiere de la participación ampliada y no restringida de las personas, sin ninguna discriminación, salvo en las que legalmente no puedan participar. Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones, son construcciones sociales, políticas y/o económicas y se transforman en necesidades humanas; mientras para algunos es problema algún tema, para otros no; sin embargo, el intercambio de ideas, puntos de vista, experiencia teórica y empírica, y demás aportaciones, ayudan a enriquecer la información para identificar y analizar desde una perspectiva más amplia el problema, entenderlo y aceptarlo, para que sea: legal y políticamente aceptable; fiscal y administrativamente viable.

Las personas que van a exponer el problema y las autoridades que van a decidir si debe o no incluirse en la agenda de gobierno, se relacionan directamente con la garantía de igualdad, en principio para analizar si se encuentra dentro de los supuestos que la norma obliga a atender, y que los ciudadanos deben hacer valer; y por otra parte, que no sea motivo de un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicie efectos

semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones diferentes, que pudiera traducirse en una desigualdad jurídica, en razón del grupo social que demanda su solución y/o alguno de sus integrantes.

Sin embargo, no todos los problemas pueden o deben ser objeto de política pública, pues existen asuntos o casos que están reservados exclusivamente al Estado o alguno de los Poderes de la Unión, como serían las cuestiones de soberanía nacional, seguridad nacional, de guerra y defensa de la nación, asignación del presupuesto, tratados internacionales, etc.; o que por alguna situación son de imposible realización, incluso inviables. De igual forma, independientemente de que frente a los actos de autoridad, todos los sujetos de derecho tienen la misma calidad de gobernados, entre ellos mismos existen diferencias, atendiendo a su circunstancia y características especiales, es decir, el principio de igualdad no implica que todos los gobernados se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, debido a que la propia Constitución Federal, reconoce la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, lo que implica aceptar desigualdades materiales y económicas, es decir, las garantías de igualdad se refieren a la igualdad jurídica²⁹⁵, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado, cuando se encuentren dos o más personas en igualdad de circunstancias.

“La igualdad no es un dato, las cosas y los hombres son tan desiguales ‘como un huevo a otro’, la igualdad es siempre una abstracción desde un punto de vista determinado de una desigualdad dada”.²⁹⁶

La agenda, no es más que la jerarquía de prioridades sobre la actuación del gobierno, previamente valorada, convenida y aceptada; por tanto, el hecho de incorporar algún problema a la agenda de gobierno, no garantiza el resultado esperado en un sentido u otro, solo garantiza la posibilidad de atención a la problemática conforme a reglas previamente definidas y aceptadas, en un tiempo determinado; independientemente del resultado, la garantía de igualdad se debe respetar al dar un mismo trato a los gobernados que se encuentren en la misma situación, sin ningún privilegio o discriminación, ya que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente.

²⁹⁵ Esta garantía refiere al principio de igualdad aristotélico, “trato igual a los iguales y desigual a los desiguales”.

²⁹⁶ Radbruch, Gustavo, *Filosofía del Derecho*, Madrid, Paidós, 1994, p. 46.

Problematizar el problema, después de haberlo incorporado a la agenda de gobierno; es decir, ponerlo en cuestión, analizarlo desde su propia naturaleza, causas, consecuencias y planteamiento; es organizarlo y ayuda a precisar el objeto de estudio, alternativas de solución y programa de actividades. En este apartado las personas que se encuentren en la misma situación respecto al problema a tratar, pueden participar en todo el proceso de su análisis, sin que sean sujetos a ningún tipo de discriminación o exclusión.

En la segunda etapa del proceso de elaboración de políticas públicas, para la formalización de los acuerdos, ya sea por medios legales, administrativos y/o jurisdiccionales; la garantía de igualdad toma gran relevancia; toda vez que en la formalización de las políticas públicas, la igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación; es decir, los gobernados tendrán un trato igual a aquellos que se encuentren en la misma situación jurídica; a través del acto formalizado, producto de la política pública implementada, otorgando por igual las mismas oportunidades e imponiendo las mismas limitantes a todos los que pretendan utilizarla, lo que se transforma en una igualdad jurídica.

En la última etapa del proceso de elaboración de políticas públicas, encontramos la evaluación, que se realiza a partir de los objetivos planteados y los resultados obtenidos, lo que dará lugar a un proceso de retroalimentación, para la mejora y perfeccionamiento de la política pública implementada. De igual forma, la garantía de igualdad, asegura la posibilidad de igualar a las personas frente a la ley, es decir, de someter a un orden jurídico determinado a todas las personas, sin distinción, al momento de participar en este evento.

Concluido el proceso de elaboración de políticas públicas, para satisfacer necesidades sociales respecto a un caso concreto, se materializan en la prestación de servicios públicos, la construcción de una obra o la disposición legal positiva, negativa o de abstención, para beneficio del interés social.

El Doctor Burgoa, refiriéndose a la garantía de igualdad, manifiesta: "Para los efectos de esta disposición constitucional, los servicios públicos están constituidos por todas aquellas prestaciones otorgadas al Estado en beneficio del mismo o como colaboración para la realización de sus fines, tales como las desempeñadas por los empleados o funcionarios

públicos, o como las ejecutadas por particulares para beneficio colectivo. Por ende significaría una violación a esta garantía específica de igualdad el caso en que el Estado por conducto de las autoridades respectivas, autorice a favor de una persona o corporación un pago que no sea retribución a alguna prestación que tenga por objeto colaborar, en una esfera determinada, a la realización de los fines estatales que genéricamente deben consistir en el logro del bienestar colectivo y del mejoramiento social. En la historia de México, se daban frecuentes casos en que existió un emolumento acordado a favor de una persona o grupo determinado de individuos, sin que mediara de parte de los beneficiarios la prestación de un servicio público, en los términos que acabamos de indicar.²⁹⁷

2.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS GARANTÍAS DE LIBERTAD

Las garantías de libertad tutelan la voluntad de las personas para elegir la opción u opciones que más le convengan, es decir, es la potestad electiva, interpretada como una libertad subjetiva o psicológica, ajena al campo del Derecho, que se consagran en la Ley Suprema en sus artículos 3°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11 y 24.

El proceso de formulación de políticas públicas implica, ampliar y reafirmar el lado "público" de la propia Administración Pública, específicamente para la toma de decisiones al momento de abordar problemas de interés general, proponer soluciones y materializar los resultados, aunque de ello resulte un nuevo problema, pero este supuesto no podría darse sin la garantía de libertad, que se traduce en la potestad o facultad de la persona humana de elegir fines y medios vitales, para su propia realización y conveniencia, pues de otra manera el sentido "público" que surge de la participación de los gobernados en la formulación de políticas, se limitaría a ser "autoritario e impositivo", es decir, sería "estatal" y no "público": cerrado, secreto y privado.

Las políticas públicas se encuentran sujetas a la libertad de la sociedad²⁹⁸, entendida como "...la posibilidad de conducta electiva que tiene todo gobernado y que se encuentra permitida por la ley, la cual encierra la voluntad de proteger a todos los miembros del conglomerado humano frente a sus congéneres"; de esta manera, la ley sirve para establecer los límites de la libertad humana, esto es, "los ciudadanos mexicanos pueden

²⁹⁷ Burgoa, Las Garantías Individuales, op. cit. p. 302.

²⁹⁸ "Es en la elección de fines vitales y de medios para su realización como se ostenta relevantemente la libertad...la libertad social, trasciende la realidad, traducida en aquella facultad humana de objetivar sus fines vitales mediante la práctica real de los medios idóneos para este efecto." Ibid, p. 304.

hacer todo lo que la ley no les prohíba”, mientras que las autoridades solo pueden desplegar determinada conducta, siempre y cuando se encuentre prevista en una norma jurídica anterior a su actuación.

Con base a lo anterior, podemos afirmar que la libertad social, es la libertad regulada por la ley y representa la posibilidad de los gobernados para elegir entre dos o más opciones, que más le convenga a sus intereses; siempre y cuando, con su actuar no cometa delito o falta administrativa; ni afecte los derechos de tercero o de la sociedad, ni rompa con el orden público y el estado de Derecho, permitiendo con ello, que la vida en sociedad se realice en un ambiente de cordialidad y paz social.

De esta manera, en la construcción de las políticas públicas, además de requerir la libertad social en forma genérica, como una libertad abstracta del sujeto, que se puede desplegar de diversas maneras y en diversos ámbitos o terrenos, con los límites que impone la ley; se hace especial uso de libertades específicas, entendidas como la actuación libre humana ejercida en una determinada órbita y bajo una forma particular, es decir, las libertades específicas constituyen aspectos de la libertad genérica del individuo, como formas o maneras de actuar: expresión, reunión, asociación, petición, etc.

En la etapa del proceso de formulación de políticas públicas, son indispensables las libertades específicas, para identificar el problema, los actores involucrados y obtener información, para valorar si dicho problema es susceptible de considerarse en la agenda de gobierno y por sus características tener un tratamiento como política pública; y con esas libertades, estar en posibilidad de analizar los problemas, a partir de sus causas, efectos y consecuencias, con el propósito de establecer objetivos, seleccionar opciones de atención y recursos disponibles, para elaborar el programa de actividades, estas libertades específicas, son en forma enunciativa y no rigurosa, las siguientes: libre expresión de ideas, libertad de prensa e imprenta, derecho de petición, libertad de asociación y reunión, libertad de información y libertad de tránsito, principalmente.

Esto es, la libre expresión de las ideas es una garantía específica de libertad que consagra nuestra Constitución en su artículo 6°, que previene:

“ARTÍCULO 6.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público...”.

La libre manifestación de las ideas, pensamientos, opiniones, deseos, disensos, etc., constituye uno de los factores indispensables en todas las etapas de construcción de la política pública; formulación, instrumentación o implementación y evaluación, y solo puede concebirse como un derecho público subjetivo dentro de regímenes democráticos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fechada el 10 de diciembre de 1948, signada por diferentes países, entre ellos México, establece en su artículo 19, lo siguiente: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

En efecto, esta garantía de libertad de expresión de ideas, es fundamental para la realización de las personas, ya sea en forma individual o social, al ser una garantía eminentemente humanística, toda vez que permite al público interesado en la atención de un problema, explicar sus argumentos y exponer sus evidencias, aunque en ellas exista pluralidad de ideas; para persuadir a la autoridad competente y lo considere como un asunto que merece incluirse en la agenda de gobierno; de igual forma permite que las personas involucradas en la formalización de política pública, apliquen su criterio y puedan emitir sus propias consideraciones, para llegar a un consenso, sobre su formalización e implementación.

El mecanismo idóneo para la transmisión de inquietudes de los gobernados y el perfeccionamiento de nuestro sistema normativo, es la libre expresión de ideas, conforme al mandato constitucional, pues en todo caso, son directamente los gobernados quienes sufren o viven las consecuencias de la toma de decisiones de las autoridades del Estado, toda vez que decidir implica responsabilidad y riesgo sobre el futuro. Sin embargo, la Ley suprema impone limitaciones a esta libertad, en las que puede participar la autoridad judicial o administrativa, en los casos de: ataque a la moral o a los derechos de tercero; provoque algún delito o perturbe el orden público.

La toma de decisiones en el campo de las políticas públicas, es a partir de la ampliación del espacio público, y esta ampliación solo puede garantizarse con la libertad de expresión, en virtud de que los asuntos públicos por lo general son complejos, no pueden ser analizados con el solo sentido común y con juicios de valor; además, requieren la participación ampliada de expertos, científicos, técnicos, representantes sociales, asociaciones, sociedades, etc.

Las libertades de prensa y de imprenta, las encontramos en el artículo 7° constitucional, que ordena:

“ARTÍCULO 7.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley, ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.”

En la libertad de prensa, las restricciones respecto a la vida privada, se constituyen cuando entrañan un delito contra las personas en su honor, tales como injuria, difamación y calumnia, figuras que están concebidas en el Código Penal.

Por medio de la prensa y la imprenta, no sólo se divulga y propaga la cultura, se abren nuevas alternativas a la actividad intelectual, se difunden los errores y defectos de las acciones de gobierno, y también sus aciertos. Estas libertades, tienden a formar la opinión pública respecto a un tema específico y a la actuación del gobierno, y en su sentido más sano, pudiera servir para depurar la Administración Pública, a través de garantizar el derecho a la información, sobre asuntos públicos, para estar en posibilidad de evaluar su desempeño, y en su caso, proponer alternativas para mejorar la función administrativa, utilizando como herramienta de gestión, a las políticas públicas.

El derecho a la información en cualquiera de sus manifestaciones, es un aspecto del ejercicio de la libertad de expresión de las ideas: propaganda, noticia u opinión; entendiéndose por propaganda, la transmisión de ideas o de ideologías por medio publicitarios; la noticia, es dar a conocer públicamente un objeto, un acontecimiento o un fenómeno sobre cuestiones reales y comprobables; y la opinión, es un modo subjetivo de apreciar determinada situación.

El derecho a la información²⁹⁹, se estatuye en el artículo 6° constitucional, que señala:

²⁹⁹ El derecho a la información tiene su génesis en diferentes documentos nacionales e internacionales. Entre los primeros figura relevantemente la encíclica *Pacem in Terris* expedida por el Papa Juan XXIII, en la que se declara que “Todo hombre tiene derecho a una información objetiva”. Esto se reafirma en el concilio ecuménico Vaticano II. En México, la proclamación constitucional del derecho a la información se originó en uno de los postulados del Plan Básico de Gobierno (1976 – 1982) elaborado por el PRI. En la iniciativa de Ley sobre la Reforma Política, fechada el 4 de octubre de 1977, y al aludirse al derecho de usar los canales de televisión por los partidos políticos, el Presidente de la República hizo referencia al derecho a la información. Burgoa, Garantías, op, cit. p. 671.

“**ARTÍCULO 6.**- ...el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

La necesidad de proteger y robustecer la libre expresión del pensamiento, mediante el manejo de la libertad de la comunicación, se traduce en libertad de información, para dar apertura a la participación ciudadana, a través de ciudadanos debidamente informados.

La información no solamente se externa en forma oral o verbal, también por medio de la escritura, a lo que se ha llamado: libertad de expresión eidética.

La Ley Federal de Radio y Televisión, prevé en sus artículos 4° y 58, lo siguiente:

“**Artículo 4°.**- La función informativa constituye una actividad específica de la radio y la televisión, tendiente a orientar a la comunidad, en forma veraz y oportuna, dentro del respeto a la vida privada y a la moral, sin afectar los derechos de tercero, ni perturbar el orden y la paz pública”.

“**Artículo 58.**- El derecho a la información de *expresión* y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente, no será objeto de ninguna **inquisición** judicial o administrativa, ni de limitación alguna, ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes”.

Al respecto, la legislación secundaria, regula el derecho de información como una función de la radio y la televisión, previéndose que para su ejercicio, se goza de las mismas garantías que en la libertad de expresión, quedando prohibidas la censura previa y la inquisición judicial o administrativa.

El derecho a la información y la capacidad que tienen los grupos ciudadanos para organizarse y financiarse, es una manifiesta voluntad que se expresa con la compra de espacios en los periódicos, revistas, radio y televisión, que puede ser determinante para presionar o influenciar al público interesado y a los encargados de tomar las decisiones en relación con las políticas públicas.

México, es uno de los países donde las libertades de prensa y de imprenta, han tenido amplia cobertura, al grado de considerarse el cuarto poder de gobierno; la cultura mexicana, en especial en política, por lo general es obtenida a través de los medios de comunicación, “pan y circo”, es decir, “fútbol y política”. Sin embargo, entre la prensa televisiva y la escrita, no existe la misma aceptación por la sociedad, toda vez que la comunicación a través de la televisión, es el medio de mayor preferencia, mientras que los periódicos y las revistas

temáticas, no tienen mayor impacto, por diversas causas: poco o nulo interés en la lectura, apatía, desinterés o rechazo en algunos temas.

El derecho a la información enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones.

La potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, es decir, toda persona jurídica o física, se consagra en el artículo 8° de la Ley Fundamental, que dispone:

“ARTÍCULO 8°.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho, los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

Conforme al anterior artículo, toda persona tiene derecho a solicitar a las autoridades una determinada prestación, al ejercer el derecho de petición, por tanto, el acuerdo escrito que deba recaer a esa solicitud, debe ser congruente con ésta. Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al asentar que “por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga ante una autoridad, se lesionan los intereses jurídicos del ocurrente”. De tal forma que se genera el derecho a la contestación o respuesta congruente sobre lo solicitado.

La idea de breve término que emplea el artículo 8° de la Constitución no ha sido delimitado cronológicamente. Sin embargo, la Corte ha estimado, en su jurisprudencia, que dicha disposición se infringe si transcurren cuatro (4) meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del gobernado sin que se hubiese contestado.

El mismo artículo 8° constitucional limita el derecho de petición en los siguientes términos: “sólo pueden ejercitarlo en materia política los ciudadanos de la República”; es decir, solo pueden ejercer el derecho de petición en materia política los ciudadanos mexicanos, atento a lo previsto en los artículos 30 y 34 de la Ley Fundamental:

“**ARTÍCULO 30.-** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. A) Son mexicanos por nacimiento: I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; III Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y IV Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. B) Son mexicanos por naturalización: I Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y II La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.

”**ARTÍCULO 34.-** Son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido dieciocho años; y II. Tener un modo honesto de vivir.”

Definir una situación como un problema de políticas públicas, significa aceptar que tiene solución y la posibilidad de su actualización, además conlleva el reconocimiento de la calidad de sus peticionarios, y se materializa cuando se eleva en forma de solicitud por escrito, de manera pacífica y respetuosa ante la autoridad estatal, es ahí cuando se ejerce el *derecho de petición*, originando el *derecho a la respuesta* también por escrito, acotando que de acuerdo con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este derecho “asegura un proveído sobre lo que se pide, más no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido”.

Sin embargo, el derecho de petición es uno de los elementos más importantes, para detonar la acción de gobierno en la formulación de políticas públicas, además permite participar en su implementación, requiriendo a la autoridad información sobre determinado aspecto u alguna otra solicitud relacionada con su ejecución, de igual forma al momento de evaluar el resultado de las políticas públicas, el derecho de petición, nos conduce a pedir rendición de cuentas.

Por otra parte, la Constitución Federal establece las libertades de asociación y reunión³⁰⁰, en su artículo 9°, que señala:

³⁰⁰ Las libertades de asociación y de reunión antes de la Declaración Francesa no eran sino un mero fenómeno fáctico sin consagración jurídica. En la época medieval y a principios de los tiempos modernos, encontramos a las corporaciones como tipo de asociaciones fabriles y comerciales. En Inglaterra, el derecho de asociación y reunión, se consagraban como tal por el *common law* desde tiempos remotos, habiendo pasado a la Constitución Americana, a la que se le incorporó mediante el artículo I de las adiciones a la misma. En España existieron diversas ordenanzas reales que prohibieron el derecho de reunión y asociación desde finales del siglo XVI hasta las postrimerías del XVIII, sin que la Constitución de Cádiz de 1812, por su parte, consagrara la respectiva libertad como potestad jurídica del gobernado. La situación general que prevalecía en Europa respecto de la libertad en todas sus específicas manifestaciones se reflejó en la vida colonial de México. Durante la vida

“**ARTÍCULO 9°.-** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República, podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee. “

Por derecho de asociación³⁰¹ se entiende toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona jurídica, con substantividad propia y distinta de los asociantes, y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. La libertad de asociación, al ejercitarse, engendra las siguientes consecuencias: creación de una entidad con personalidad y substantividad jurídicas propias y distintas que corresponden a cada uno de sus miembros individuales, y persecución de fines u objetivos permanentes y constantes. Por el contrario, el derecho de reunión, alude simplemente a una pluralidad de sujetos, por lo demás, tiene lugar a virtud de la realización de un fin concreto y determinado, verificado el cual, aquélla deja de existir. Por tanto, la libertad de reunión no crea una entidad propia con substantividad y personalidad diversa e independiente de la de cada uno de sus componentes; además, una reunión, contrariamente a lo que sucede con una asociación, es transitoria, esto es, su existencia y subsistencia están condicionadas a la realización del fin concreto y determinado que la motivó, por lo que, logrado éste, tal acto deja de tener lugar.

En consecuencia, en las políticas públicas al ejercer el derecho público subjetivo correspondiente, para exponer determinada problemática, invariablemente tendrá un objetivo lícito y no debe estar condicionado a ningún requisito cuya satisfacción quede al arbitrio o criterio de la autoridad, puesto que significaría coartar la garantía de libertad en la protección de los derechos de reunión y asociación, al estar supeditada al criterio de las autoridades. La obligación que tienen a su cargo todas las autoridades del país, en el sentido de no coartar el derecho de asociación y de reunión pacífica, así como de no disolver ninguna asamblea o reunión, emana directamente del segundo párrafo del artículo 9° constitucional.

independiente de nuestro país, la libertad de reunión y asociación se consagró expresamente hasta la Constitución Federal de 1857. En los ordenamientos jurídico – políticos anteriores sólo se reconoció la libertad de reunión para asuntos políticos: artículo 2 del Acta de Reformas de 1847, y el artículo 10 de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

³⁰¹ Las reformas que en 1977 se introdujeron a la Constitución en materia política se inspiraron en el mismo criterio para distinguir un partido político de una asociación política. Así, las adiciones que se practicaron al artículo 41 constitucional contienen normas básicas de caracterización de los partidos políticos, declarando que “son entidades de interés público”, que tienen como finalidad “promover la participación del pueblo en la vida democrática”, que tienen derecho a usar “en forma permanente” los medios de comunicación social y que deben “contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”. Así como también se les exige una serie de requisitos conforme a la Ley Federal Electoral, entre los que se incluye un mínimo de miembros.

La limitación a la libertad de asociación, de que solamente los ciudadanos de la República podrán ejercerla para tomar parte en los asuntos políticos del país, atento a lo dispuesto en los artículos 30 y 34 de la Constitución Federal, antes transcritos; se justifican plenamente, en vista de que el porvenir de la patria, depende en gran parte de la conducta pública de dichas personas, es evidente que éstas deben ser electas y sostenidas por mexicanos, ya que de lo contrario, surgiría el peligro de poner la formación del gobierno en manos extranjeras, con menoscabo de la soberanía nacional y con pérdida posible de la independencia. Otra limitación al ejercicio de la libertad de reunión, estriba en que cuando ésta es armada, no tiene derecho a deliberar.

De acuerdo con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, permite que pueden organizarse grupos políticos de las más diversas ideologías siempre y cuando su actuación la realicen dentro de las normas fijadas por el sistema jurídico que nos rige, sin emplear la violencia ni atentar contra el orden establecido, pues se harían acreedores a las sanciones que corresponden a la ilicitud de su conducta.

La libertad de tránsito, consignada en el artículo 11 de la Ley Fundamental, comprende cuatro libertades especiales: entrar al territorio de la República, salir del mismo, viajar dentro del Estado mexicano y mudar de residencia o domicilio. La garantía individual que instituye este precepto constitucional, únicamente se refiere al desplazamiento o movilización física del gobernado (libertad de tránsito). Por ende, dicha libertad no comprende la prestación de ningún servicio.

El ejercicio de estas libertades por parte del gobernado o titular de la garantía individual de que se derivan, es absoluto, o mejor dicho, incondicional, en el sentido de que para ello no se requiere de carta de seguridad o salvoconducto (es decir, el documento que se exige por una autoridad a alguna persona para que pueda pasar de un lugar a otro sin reparo o peligro), pasaporte (o sea, el documento que se da a favor de un individuo y que sirve para identificarlo y autorizarlo para penetrar a un sitio determinado), u otros requisitos semejantes.

El propio artículo 11 constitucional consigna las siguientes limitaciones a la libertad de tránsito: por lo que toca a las autoridades judiciales, están autorizadas por nuestra Constitución para prohibir a una persona, *verbigracia*, que salga de determinado lugar o para

condenar a una persona a purgar una pena privativa de libertad dentro de cierto sitio (pena impuesta como consecuencia de la perpetración de un delito: confinamiento, arraigo domiciliario, relegación, prisión, artículos del 25 al 28 del Código Penal);

En cuanto a las autoridades administrativas, están facultadas constitucionalmente, para impedir a una persona: que penetre en el territorio nacional y radique en él, cuando no llene los requisitos que la Ley General de Población exige; expulsar del país a los extranjeros perniciosos de acuerdo con el artículo 33 constitucional; o, por razones de salubridad, prohibir que entre, salga o permanezca en un sitio en el cual se localice un peligro para la higiene pública, etc.

Las facultades limitativas constitucionales con que está investida la autoridad administrativa, para coartar la libertad de tránsito de las personas, son ejercidas por el Presidente de la República a través de la Secretaría de Gobernación, en cuanto a cuestiones migratorias en general; y por la Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General, las cuales tienen la atribución expresa, concedida por la Ley Fundamental, consistente en dictar las medidas preventivas indispensables en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, así como expedir disposiciones generales relativas a cuestiones de salubridad pública (artículo 73, fracción XVI, incisos 2 y 3, de la Constitución Federal).

La libertad de tránsito permite el acceso de personas, a espacios de participación, sin ninguna forma de discriminación, en el sentido de entrar o salir del territorio nacional, viajar dentro del Estado mexicano y la de mudar de residencia o domicilio, siendo una opción que permite acercar el gobierno a los ciudadanos interesados en participar en la formación de políticas públicas, como una agregación de conciencias y voluntades, conforme a sus propios intereses y conveniencias.

3.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA

Las garantías de seguridad jurídica representan la certeza del estado de Derecho, que es uno de los más importantes elementos de todo régimen democrático, se integra con la concurrencia del orden jurídico y la función de gobierno, a la que le impone un cúmulo de obligaciones que debe cumplir, al momento de emitir actos que afecten la esfera jurídica de

los gobernados, lo que es inherente al principio de juricidad, según el cual todo acto del poder público del Estado, debe someterse al mandato constitucional y las leyes que emanan del mismo, y aplicarlas en la realidad.

Las garantías de seguridad jurídica son: “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”³⁰²

Entre los preceptos más importantes de las garantías de seguridad, se encuentran los artículo 14 y 16 constitucionales

El artículo 14 constitucional, es un precepto legal complejo, que contiene cuatro garantías de seguridad jurídica: irretroactividad de la ley (párrafo primero); Audiencia (párrafo segundo); legalidad en materia en materia judicial civil (*lato sensu*) y judicial administrativa (párrafo cuarto) y la de legalidad en materia judicial penal (párrafo tercero).

En cuestión de políticas públicas, las garantías de seguridad jurídica aplicables, son las que norman en materia común, es decir, son los medios jurídicos de protección de los derechos del hombre, que dan certidumbre al Derecho y que rigen sobre las autoridades estatales y actos derivados de las mismas; en todas las materias, a saber: irretroactividad de la ley, audiencia y legalidad.

La garantía de irretroactividad de las leyes, también llamada “conflicto de leyes en el tiempo”, la encontramos en el artículo 14 constitucional, párrafo primero, que dice:

“ARTÍCULO 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

Esta garantía deriva del conflicto entre dos leyes, una anterior y otra posterior, partiendo del supuesto que la “ley se crea del presente para el futuro y no puede regir hacia el pasado”; y al hablar del presente, nos referimos a la vigencia de una ley, sobre otra que ha sido previamente abrogada o derogada. Por ende, una disposición legal no debe normar acontecimientos o estados producidos con anterioridad al instante en que adquiera fuerza de regulación, ya que éstos quedan sujetos al imperio de la ley anterior.

³⁰² Burgoa, Las Garantías Individuales, op. cit. p. 251.

La garantía de irretroactividad de la ley, otorga certeza al gobernado, para que al momento de plantear un asunto de interés como política pública, se encuadre dentro de la norma que lo rija en el acto, lo que se traduce en una viabilidad jurídica, tanto en el objeto de estudio como en el ámbito de competencia de las autoridades, a quienes se pretende plantear el problema, pues precisamente la licitud de la cuestión a debatir, analizar y atender, tiene como sustento alguna norma de derecho público, que sirve como base en la toma de decisiones por las autoridades estatales, a partir del supuesto que se encuadre en la norma.

Con base a lo anterior, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha formado jurisprudencia, de la siguiente manera:

“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.. Conforme A La citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquel se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes, y con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquellos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguno o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior, podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se hayan realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, sí son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En estas circunstancias, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculen. (Tesis P/J. 87/97).

Cuando un acto jurídico ha sido creado conforme a una determinada ley, durante el tiempo de su vigencia es un derecho adquirido; tal acto o derecho tendrá plena validez y no podrá ser modificado, anulado o revocado por una ley dictada con posterioridad al

perfeccionamiento del acto en concreto que se encuentra adecuado a la norma vigente, al momento de celebrarse ese acto; esto sucede, aunque en la nueva ley se establezcan diversas condiciones a la anterior. La idea que sobre las expectativas de derecho y los derechos adquiridos, ha prevalecido en la Suprema Corte de Justicia, es la siguiente:

“DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. El derecho adquirido se puede definir como el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y ese hecho no puede afectarse, ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; la expectativa de derecho es una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado. (Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Sección Segunda, precedentes que no han sentado jurisprudencia):

Los artículos 14 constitucional, en sus tres párrafos finales y 16 en su párrafo inicial, establecen las más importantes garantías de legalidad, en las que se comprenden la garantía de audiencia y la garantía de exacta aplicación de la ley.

La garantía de audiencia, se consagra en el texto del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, que dice:

“ARTÍCULO 14.-.... 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.”

Esta garantía junto con la de legalidad, son las principales en el orden jurídico nacional, ya que ambas protegen la totalidad del patrimonio de los gobernados; por su parte, la garantía de audiencia implica la principal defensa de que dispone todo gobernado, el “derecho de ser oído y vencido en juicio” (*latu sensu*), previamente a que se emita en su contra un acto de privación o menoscabo de su patrimonio por la autoridad, es un *derecho a defenderse*, por medio de un juicio ante tribunales previamente establecidos, conforme a las formalidades esenciales del procedimiento, son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previo al acto privativo, también llamado “*debido proceso legal*”; y se emita un fallo que sea congruente entre lo alegado y lo resuelto, con base a leyes expedidas con anterioridad al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

Toda vez que las políticas públicas tienen su ámbito de aplicación en la Administración Pública, la garantía de audiencia tiene eficacia jurídica que aquellas, pues de acuerdo con el

criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las resoluciones administrativas son equiparables a la sentencia de un juicio, a saber:

“DERECHO DE AUDIENCIA. EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. La garantía que concede el artículo 14 constitucional, en tratándose de procedimientos administrativos, debe entenderse en el sentido de que las autoridades administrativas, deben seguir un procedimiento, que se asemeje a un juicio, o sea, que en él se oiga al interesado y se le dé oportunidad para que se defienda; más no en el sentido de que todo acto de autoridad administrativa para adquirir firmeza legal, deba ser examinado necesariamente, en última instancia, por la autoridad judicial, ya que esto sería hacer que toda la esfera administrativa quedara supeditada al Poder Judicial, lo cual de ninguna manera fue la mente del legislador; por todo lo cual, si está probado que el quejoso fue notificado, dándosele oportunidad para alegar y rendir pruebas, aun cuando el precepto legal combatido no establezca expresamente la audiencia previa del interesado, si las autoridades responsables cuidaron de cumplir en tales términos, con el artículo constitucional, no ha habido violación de garantías”. (Quinta Época, Instancia: Tercera Sala; Fuente, Semanario Judicial de la Federación; tomo CXXI; página: 1610).

El cuarto párrafo del artículo 14 constitucional, menciona:

“ARTÍCULO 14.- 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 éstas, se fundará en los principios generales del Derecho”.

Es decir, este principio obliga a los jueces del orden civil (en sentido *lato sensu*, se incluyen las materias contencioso administrativa, fiscal, laboral y agraria, con excepción de la materia penal), a que emitan sus sentencias definitivas, (resoluciones administrativas o laudos), conforme a la letra de la ley secundaria, y/o de la jurisprudencia, que es la interpretación jurídica de la ley, y ante la ausencia de éstas, deben juzgar atendiendo los principios generales del derecho, que son las reglas jurídicas no escritas.

“PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. El artículo 14 de la Constitución General de la República, dispone que en los casos de omisión o deficiencia de la ley, debe acudir, para resolver la controversia judicial, a los principios generales del derecho, debiendo entenderse por tales, no la tradición de los tribunales que, en último análisis, no son más que prácticas o costumbre que evidentemente no tiene fuerza de ley, ni las doctrinas o reglas inventadas por los jurisconsultos, supuesto que no hay entre nosotros autores cuya opinión tenga fuerza legal, ni tampoco la que haya acogido la inventiva de la conciencia privada de un juez, por ser esto contrario a la índole de las instituciones que nos rigen, sino los principios consignados en algunas de nuestras leyes, teniendo por tales, no sólo las mexicanas que se hayan expedido después del Código Fundamental del País, sino también las anteriores.”³⁰³

³⁰³ Ejecutoria visible en el tomo XLIII, página 858, Quinta Época, cuyo rubro es: “Competencia 224/34, López de Chávez, Ma. Angelina, 11 de febrero de 1935, mayoría de 9 votos.

Derivado de lo anterior, el máximo tribunal de la República, ha dispuesto que los principios generales del derecho son las verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general que emanan de las leyes nacionales que se hubiesen expedido con anterioridad y con posterioridad a la Constitución Federal vigente, que se obtienen mediante procedimientos filosóficos-jurídicos, que permitan dar solución al caso en concreto, pero no previsto en la ley de la materia.

La garantía de legalidad es la garantía de mayor importancia en el sistema jurídico nacional, y por ende en todo el proceso de elaboración de políticas públicas, toda vez que obliga a las autoridades estatales a respetar el estado de Derecho, en todas sus relaciones con los gobernados, limitando su actuación a lo que expresamente la ley les faculta. Desde el máximo ordenamiento legal hasta el mínimo mandato administrativo. Conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 16, que dispone:

“ARTÍCULO 16.- 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”.

Derivado del precepto legal invocado, nadie podrá ser molestado sin cumplir con los requisitos de ley; es decir, todo gobernado, tiene la certeza de que la autoridad estatal se abstendrá de perjudicarlo, atendiendo al principio general de Derecho que dice: “las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley les permite hacer”, ya que los bienes jurídicos protegidos por esa garantía son: la persona, familia, domicilio, papeles y posesiones.

En efecto, el acto condicionado por la garantía de legalidad, es el acto de molestia al gobernado (in abstracto), el cual se encuentra sujeto a otras subgarantías, como son: que conste por escrito; que sea emitido por autoridad competente; y que se encuentre debidamente fundado y motivado.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad, debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el concepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares, o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. (Tesis 373, Tercera Parte, Apéndice 1917-1985, SJF).

Nuestro sistema normativo es esencialmente escrito, *ergo* por virtud de esta garantía de seguridad jurídica, se encuentran prohibidas las órdenes de autoridad verbales; la segunda subgarantía impone la obligación de que las autoridades responsables al momento de emitir los actos de molestia, tengan competencia³⁰⁴ para ello; asimismo, derivado del requisito de mandamiento escrito emitido por autoridad competente, en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas se debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

En estas condiciones la garantía de legalidad es un todo, de la cual se sirven las políticas públicas, porque gozan de los mismos requisitos de esta garantía, por tratarse de actos meramente administrativos, atento a que el sujeto obligado es la autoridad estatal, por lo que los actos constan por escrito desde su propuesta hasta su ejecución, incluso en el momento de rendir cuentas para su evaluación, precisamente se encuentran sujetos a la competencia de las autoridades respecto al caso en concreto, toda vez que las políticas públicas no son generalizaciones, o mandatos abstractos; por el contrario se refieren a casos especiales o específicos, fundados y motivados en un mandato legal, dentro de un espacio público ampliado e incluyente, pues las libertades de reunión y de asociación, especifican claramente que el objeto o fin de las mismas sea lícito y no impone límites a la participación del público interesado.

Afortunadamente, el principio de legalidad, es la base del estado de Derecho, al obligar a las autoridades estatales a actuar dentro del ámbito que la ley les faculta o permita hacer, en tanto que los gobernados no pueden ser limitados en su actuación, sino sólo por mandato de la ley, que es el único medio que puede establecer prohibiciones en su contra, por tal motivo, y siendo tan amplio el sistema normativo nacional, favorece la construcción de políticas públicas, para el mejoramiento del propio Estado y sus gobernado, fortalece la actualización del cuerpo jurídico del país, acorde con los cambios que se presentan tanto a nivel nacional como internacional.

³⁰⁴ La competencia representa las facultades que la Constitución y las leyes (*lato sensu*), otorgan a las autoridades del poder público, para poder actuar.

Los párrafos noveno y décimo del artículo 16 constitucional, se refieren a las comunicaciones privadas, a saber:

“ARTÍCULO 16.-....Las comunicaciones son inviolables: la ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley del titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.” De igual forma en relación con la comunicación privada por escrito, dispone, “la correspondencia, que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro y su violación será penada por la ley”.

De la anterior transcripción, observamos el derecho que tienen los gobernados a que se respete la comunicación con sus semejantes, por parte de las autoridades estatales; lo que se traduce en una certeza para transmitir información, sin actos de molestia arbitrarios, en virtud de que en todo el proceso de construcción de las políticas públicas es necesario incentivar la participación del público, sin que por ello se tenga que coartar la manera que opten los ciudadanos para comunicarse, por el contrario, se debe garantizar que las formas de comunicación que hayan elegido, sean respetadas, mientras se encuentren ajustadas a derecho.

El artículo 17 de nuestra Carta Magna, contiene la garantía de la administración de justicia, que obliga a los órganos jurisdiccionales, para dirimir controversias con base a las disposiciones de ley, en el desempeño de sus funciones públicas. Al respecto, este precepto legal dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 17.-Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.
Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.
Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.
Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

De la anterior transcripción, sobresalen los siguientes principios:

- Proscripción de la venganza privada.
- Que se administre justicia a todo gobernado.
- Resolver los juicios ante tribunales competentes dentro de los términos legales.
- Dirimir los juicios de manera pronta
- Que se administre justicia en forma completa.
- Resolver los juicios en forma imparcial.
- Que se atiendan los juicios de manera gratuita.

En cumplimiento a las garantías de seguridad jurídica, los tribunales del Estado deben administrar justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, por mandato de ley, y emitir una sentencia acorde con lo solicitado, haciendo imperar el estado de Derecho y la paz social en nuestro país. Por su parte los gobernados, no podrá hacer uso de su fuerza física o medio de violencia³⁰⁵ (armas de fuego, cuchillos, navajas, etc.), para reclamar algún derecho o prestación, sino mediante Tribunales expeditos para realizarlo, previo cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, de tal forma, que todo sujeto que tenga la calidad de gobernado, podrá requerir la prestación del servicio público jurisdiccional, para resolver las controversias que se les presente, esto es, podrán acudir a los Tribunales del Estado para demandar que diga el Derecho entre las partes, dirimiendo la litis planteada, en los términos y plazos legales, de forma pronta, completa, imparcial y gratuita.

Es importante señalar que en el ambiente de las políticas públicas, nos encontramos con temas de interés que originan que los asuntos públicos negativamente se *politicen* y las políticas se *judicialicen*, como última opción para disolver el problema planteado y los errores o fallas que se hayan cometido en su atención; o que los resultados no sean los esperados. Por tanto, en la administración de justicia en México, se requiere de las demás garantías: legalidad, audiencia, irretroactividad de la ley, igualdad ante la ley, libertad, etc. Con estas garantías, se asegura que la litis planteada por las partes, quede debidamente resuelta en su integridad, lo que implica que ningún gobernado pueda o se vea obligado a hacer uso de su fuerza física o cualquier medio de violencia, para proteger su patrimonio o esfera jurídica o para reclamar algún derecho.

³⁰⁵ Ley del Talion: “ojo por ojo, diente por diente”.

4.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS GARANTÍAS DE PROPIEDAD

Tradicionalmente, las políticas públicas tienen el objeto de mejorar el nivel y la calidad de vida de las personas, por conducto de la Administración Pública; y uno de los derechos reales, que el hombre ha protegido por excelencia es su patrimonio, traducido en la “propiedad privada”, que ha sido motivo de costosos movimientos sociales e innumerables sacrificios humanos; por tal motivo, las garantías de propiedad son un claro ejemplo de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Federal, que pueden ser materia de alguna o varias políticas públicas, para su atención, mejoramiento y conservación.

La propiedad se traduce, pues, en un modo o manera de atribución de un bien a una persona. De la calidad o categoría de ésta depende la índole de tal derecho. Así, cuando el sujeto a quien se imputa o refiere una cosa es de la Nación, como entidad política y jurídica con personalidad propia distinta de la que corresponde a cada uno de sus miembros, la propiedad será pública, la cual es ejercida por conducto y a través de sus respectivos órganos de gobierno. Por el contrario, cuando la persona a quien se imputa una cosa con facultad de disposición sobre ésta, distinto a la Nación, bien sea persona física o jurídica, estamos ante la propiedad privada. Existe un tercer tipo de propiedad, integrado por bienes que podríamos llamar de propiedad social, como es el caso de la comunidad agraria (ejidos, pequeña propiedad agrícola y ganadera). Por último, existe otra categoría de cosas excluyentes de la propiedad. Tales son aquellas cuya naturaleza física o material impide que sobre ellas se ejerza poder de disposición, recibiendo el nombre de *res nullis*.

El fundamento constitucional de la propiedad originaria de la Nación, se consagra en el primer párrafo del artículo 27 constitucional:

“ARTÍCULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

La propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de su propia naturaleza.

Con vista a la implicación del concepto “propiedad originaria”, la propiedad privada constitucionalmente deriva de una supuesta transmisión efectuada por la Nación, a favor de los particulares, respecto a ciertas tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

Las garantías de propiedad, protegen el derecho real por excelencia frente a las autoridades públicas, permitiendo que los gobernados detenten bienes bajo la idea de *propiedad privada*, la cual engendra para su titular tres derechos fundamentales: uso, disfrute y disposición de la cosa; el primero se traduce en la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades, por medio del segundo, el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos que ésta produzca; el derecho de disponer de un bien, en tercer lugar, se manifiesta en la potestad que tiene el titular de la propiedad consistente en realizar, respecto de aquél, actos de dominio de diversa índole. Además, presenta dos aspectos: como derecho privado subjetivo y como derecho público subjetivo (garantía individual).

En su aspecto puramente civil, la propiedad es un derecho subjetivo que se hace valer frente a personas situadas en la misma posición jurídica que su titular, en el ámbito del Derecho Civil; y en su aspecto de derecho público subjetivo, cuando pertenece al gobernado y es oponible al Estado y sus autoridades (como garantía individual).

El Estado y sus autoridades, ante ese derecho público subjetivo, cuyo contenido es la propiedad privada, tienen a su cargo la obligación correlativa, que estriba en una abstención, es decir, en asumir una actitud de respeto, de no vulneración, de no ejecutar acto lesivo alguno, aunque no excluye la posibilidad de que la entidad política, en presencia de interés colectivo, social o público imponga a la propiedad privada restricciones y modalidades, atento a lo prescrito por el mandato constitucional en el párrafo tercero del artículo 27, que señala:

“... la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.”

Otro fenómeno en que se manifiesta el carácter de función social que ostenta la propiedad privada, está constituido por la expropiación por causa de utilidad pública. La expropiación, pues, está vedada a los particulares. El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión

de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular, para fines de utilidad pública decretado por el Estado, pero en caso de cumplirse esta disposición, el decreto que se ordene será contrario a la Constitución e implicará una violación de garantías.

Sobre el particular, el artículo 4° de la Ley de Expropiación, prevé que una vez emitido un decreto de expropiación, se procederá a notificar al afectado, y en caso, de ignorar el domicilio del afectado, se deberá publicar dos veces en el Diario Oficial de Federación, como notificación personal que al efecto se requiere:

“Artículo 4°.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el Diario oficial de la Federación”.

Constitucionalmente, pues, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos o condiciones: a) que haya una necesidad pública; y b) que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. Sin embargo, la utilidad pública debe ser concreta, específica y operar o registrarse en la realidad. Por tal causa, dicho acto no es gratuito, sino oneroso. Es decir, el Estado, al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar a favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización³⁰⁶:

“ARTÍCULO 27.... las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Sin embargo, la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación, según lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, como a continuación se indica:

“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en

³⁰⁶ El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije, sin que pueda ser inferior, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, atento a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Expropiación.

términos del artículo 1° de la propia Ley Fundamental". (Tesis P./J. 65/95, Novena Época).

No obstante lo anterior, existe el *recurso de reversión*, del cual pueden hacer uso los afectados, para reincorporar el bien afectado por el acto expropiatorio a su patrimonio, cuando transcurrido cinco años, conforme al artículo 9° de Ley de Expropiación, y el bien inmueble no se haya empleado para satisfacer la obra de utilidad pública, que dio origen al decreto expropiatorio, dicho recurso debe substanciarse en un término de cuarenta y cinco días ante la autoridad que haya tramitado el expediente de expropiación, en caso favorable el propietario del bien revertido, deberá devolver el importe de la indemnización que efectivamente haya recibido.

5. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL JUICIO DE AMPARO

Como lo hemos sostenido, las políticas públicas son el resultado de la acción integral de las autoridades del estado y la sociedad en sus diversas manifestaciones, para la atención de asuntos públicos concretos, esta relación entre gobernados y gobernantes, implica invariablemente el respeto a las garantías individuales y la sujeción al principio de legalidad, por parte de las autoridades, para garantizar el Estado de Derecho.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el Juicio de Amparo como el medio de defensa mas elevado, del sistema de administración de justicia, para la protección de la Constitución y de las garantías individuales; es de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio sumario ante los órganos competentes conforme a la ley, contra actos de autoridad que imponga unilateralmente obligaciones a los particulares con motivo de sus funciones oficiales, ya sea modificando las obligaciones existentes o limitando derechos; y sean contrarios al mandato constitucional, que violen las garantías individuales de los gobernados o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa, en perjuicio de los propios gobernados y que tiene como efectos la invalidez de los actos reclamados y la restitución del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.

El Juicio de Amparo, tiene la primordial función de asegurar la vigencia de la voluntad popular soberana, en todo tiempo, forma y circunstancia. Por ello la cotidiana labor del juez

de amparo, se erige como el principal eje a partir del cual se garantiza y afianza la eficacia del orden constitucional en el sistema jurídico mexicano.

Las políticas públicas, no son mandatos o procesos dados, contrariamente se construyen continuamente y se ajustan de acuerdo a las circunstancias del caso; los asuntos públicos, en su mayoría, son complejos y contraponen intereses entre las partes, llegar a un acuerdo no es fácil, su diseño implica un trato constante entre los interesados en busca de consensos, muchos de estos actos provienen de la Administración Pública en ejercicio de sus facultades.

Los actos de autoridad, no son discrecionales, deben ajustarse a la ley; por tal motivo, si en el transcurso de la formación de las políticas públicas, realiza conductas o emite actos que afecten o traten de afectar la esfera jurídica de los gobernados, éstos tienen la plena libertad de acudir al Juicio de Constitucional, para demandar el respeto a sus garantías individuales.

Sin embargo, dadas las particularidades del Juicio de Garantías, se deben considerar las reglas generales que lo estructuran, algunas de las cuales sufren excepciones en atención a la naturaleza del acto reclamado, al quejoso y aun a los fines del propio juicio, denominadas principios fundamentales del juicio de amparo, como son: el de iniciativa o instancia de parte agraviada, es decir, que no opera de oficio, es necesarios que lo solicite el gobernado afectado; que exista agravio personal y directo, esto es, que exista una afectación real, objetiva y actual, que se concrete en la persona o en su patrimonio; el de relatividad de las sentencias, significa que la sentencia que se pronuncie en el juicio de amparo solamente tiene afectación sobre las partes del juicio y exclusivamente por lo que atañe a su relación con el acto reclamado, no afecta a los demás gobernados, al no formar parte del juicio; el de definitividad del acto reclamado, es decir, cuando existe algún recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto reclamado, se debe agotar previo al juicio de amparo, pues su procedencia es únicamente sobre actos definitivos; el principio de estricto derecho, que consiste en que el juzgador no puede variar los conceptos de violación o en su caso los agravios hechos valer, para declarar si son o no fundados, para determinar si el acto reclamado es contrario a la Constitución Federal; y el principio de suplencia de la queja deficiente, es la obligación que tienen los juzgadores de amparo de sustituir los conceptos de violación expresados por el quejoso, cuando sean defectuosos o insuficientes, o cuando no los haya expresado, o cuando haya violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa

C O N C L U S I O N E S

1. El Constitucionalismo Moderno y el Estado de Derecho, son inseparables y tienen una misión eminentemente social, por tanto, no pueden desarticularse de la historia de cada pueblo, ya que ambos son productos de la sociedad para satisfacer las necesidades de los hombres en su vida en relación, por lo que consagran las reglas fundamentales y supremas que norman la organización y funcionamiento del Estado y sus relaciones con los gobernados, así como los derechos elementales del hombre, protegidos a través de las garantías individuales.
2. El Estado contemporáneo, se refiere a un Estado facilitador, promotor, incluyente, que promueva el consenso y la participación, en ámbitos plurales y diferenciados, para fijar objetivos, implementar estrategias para alcanzarlos y evaluar los resultados.
3. El Estado de Derecho se traduce como el sometimiento de gobernantes y gobernados al mandato Constitucional y a las leyes que emanan de él, principalmente impone límites y control al Estado; y, reconoce y protege los derechos fundamentales del hombre.
4. La Constitución no crea derechos, es un ordenamiento normativo supremo que reconoce, tutela o garantiza el ejercicio de los derechos humanos, políticos, sociales y económicos.
5. Los derechos del hombre se relacionan con la persona misma, como sujeto individualizado, diferenciado, único e irrepetible, derechos que se refieren a su propia dignidad como ser humano, desde que nace hasta que muere, en cualquier época, lugar o condición, son inherentes a su existencia y desarrollo; así, la persona humana, es anterior a la persona en sentido jurídico, dotada de derechos y obligaciones.
6. Los derechos naturales o derechos humanos no son creados por el hombre o por la sociedad, sino por la naturaleza o por un ente divino (de acuerdo a la creencia religiosa) y son oponibles a todos los seres humanos; por tanto, son anteriores a las garantías

constitucionales; y por ende, a las garantías individuales, que son productos jurídicos elaborados por los hombres, oponibles exclusivamente frente a los actos arbitrarios de las autoridades estatales.

7. Los derechos humanos y las garantías individuales son distintos, toda vez que esos derechos son lo que constituye el objeto de las garantías individuales, para asegurar su respeto, por parte del Estado y sus autoridades; es decir, a través de las garantías individuales se protegen los derechos humanos.
8. De igual forma, los seres humanos, independientemente de sus particularidades, y simplemente por el ámbito espacial donde existen y desarrollan sus actividades vitales y coexisten con otras personas, en calidad de gobernados.
9. Uno de los elementos del Estado es la población, con características plurales y heterogéneas, incluye una gran variedad de públicos, con distintas necesidades, los que requieren de la apertura de espacios, para manifestar sus inquietudes, deseos o situaciones en casos concretos, con el fin de que los gobernantes incorporen sus demandas, propuestas y recursos, en la toma de decisiones para la atención de sus problemas.
10. El Estado Mexicano en la época contemporánea, además de procurar su propia preservación y la satisfacción de las necesidades públicas, para garantizar el bien común, el orden público y la paz social, así como las libertades y derechos de sus gobernados, se transforma en un Estado promotor, para integrar a la sociedad en los asuntos del mercado y del gobierno.
11. Lo público es diferente a lo estatal, es la reivindicación del Estado con la sociedad, que reclama su espacio de gestión en la vida pública, se refiere a lo abierto, común, visible y accesible para todos; mientras que lo estatal, es cerrado, autoritario, exclusivo y poco accesible. Tradicionalmente, el espacio público se reservaba al Estado, en la actualidad, el espacio público se identifica con los ámbitos de expresión y participación de la sociedad en forma independiente, plural y organizada.
12. Lo público y lo privado, son distintos, lo privado se entiende en la dignidad, intimidad y derechos particulares de los individuos, se mueve en el campo de la vida privada; por

su parte, lo público, es la suma de lo privado en asuntos compartidos, para la satisfacción de necesidades colectivas, es la vida en común.

13. El espacio público no solo es el lugar donde se expresan las demandas o sentimientos de un grupo de electores, es el ámbito espacial de la sociedad, la superficie donde participa en forma organizada y corresponsable en la toma de decisiones sobre asuntos de interés común, con la protección y reconocimiento de las autoridades e instituciones del poder estatal.
14. El Estado contemporáneo tiene como referente el comportamiento plural de las personas y de sus organizaciones, representado por intereses privados, públicos y estatales diversos, incluso contradictorios, para llegar a consensos; este comportamiento plural, solo es posible controlarlo y orientarlo con reglas claras, en un marco de respeto y legalidad, y con una visión integradora en los asuntos públicos.
15. La Administración Pública es considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado, por medio de la cual exterioriza su voluntad, se encuentra constituida por un cuerpo normativo que la faculta y delimita en sus funciones, subordinada al mandato constitucional, y está jerárquicamente organizada, para la realización de sus fines; a ella corresponde administrar la diversidad, y a través de la gestión pública, acercar el gobierno a los administrados, con apertura de espacios públicos, para no incurrir en desaciertos costosos para la sociedad y descrédito para el gobierno.
16. Los problemas de convivencia entre los hombres, requieren de reglas implícitas y explícitas, formales e informales, pero en el ámbito estatal, se requiere además de una organización reconocida por la sociedad y formalizada por el Estado a lo que llamamos instituciones públicas, para la satisfacción de necesidades generales.
17. La política y lo público son distintos, la primera se refiere a las decisiones o directrices que en forma unilateral dictan las autoridades del poder estatal, para la atención de asuntos de interés general, se ha considerado que la "política" es la que realizan los políticos o gobernantes, (Presidente de la República, Gobernadores, Senadores, Diputados y Asambleístas, entre otros), identificada como política gubernamental o estatal, con las características de ser racional, dirigida, clientelar,

unilateral, arbitraria y con resultados previsibles; por su parte, lo “público”, es lo que pertenece al pueblo y se materializa con la participación autónoma, organizada, corresponsable, propositiva y ampliada de personas o grupos de personas, sobre situaciones determinadas.

18. Las políticas públicas son un nuevo paradigma dentro del ámbito de la Ciencia Política y en específico para la Administración Pública, originalmente fueron concebidas como un instrumento para articular el saber y el poder; la ciencia y la toma de decisiones del Estado, como una política ilustrada, no como cualquier política, en la que se incluyan opiniones de ciudadanos, expertos, científicos, técnicos, entre otros, con un enfoque científico, normativo, valorativo, multifacético y multidisciplinario; para la toma de decisiones en asuntos públicos concretos con una visión integral.
19. Las políticas públicas pueden ser transformadas en acuerdos, planes, programas, criterios, lineamientos, resoluciones administrativas, disposiciones constitucionales, leyes, decretos, reglamentos, incluso sentencias emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos; en las que pueden o no intervenir los tres poderes de la Unión o solo el Poder Ejecutivo, representado por la Administración Pública.
20. El uso del método científico, a través de las políticas públicas, permite modelar numéricamente el comportamiento del mundo social, a través de la investigación de operaciones, de acuerdo al grado de desarrollo de la ciencia y tecnología logrados hasta la época; contar con referencias reales, documentar casos prácticos, estudios empíricos sujetos a comprobación, información estadística, datos derivados de la actividad administrativa y social, sobre casos concretos; contemplando la publicidad y acceso a la información, para documentar, analizar, proponer, perfeccionar o reinventar la acción del gobierno.
21. Los problemas son necesidades humanas, que generan una demanda para su solución, sin embargo, no todos los problemas pueden o deben ser objeto de política pública, pues en ello influyen varios factores: que se trate de asuntos reservados a algún poder de la Unión; que sea inviable política, fiscal y administrativamente; que sea lucrativo o que ocasione perjuicios terceros, al Estado o al interés público, que persiga intereses mezquinos o caprichosos de grupos o personalidades, entre otros.

22. Las políticas públicas son consideradas por la doctrina como tecnologías de la Administración Pública o del buen gobierno; no constituyen el mecanismo único para la solución a todos los problemas o demandas sociales; son alternativas, para casos concretos, con viabilidad política y administrativa y factibilidad financiera.
23. El proceso de elaboración de políticas públicas, tiene un enfoque sistemático, provoca que cada etapa de su estructura sea interdependiente y se retroalimente en forma constante.
24. Las políticas públicas formalizadas en leyes, convierten sus preferencias o necesidades actuales, en compromisos obligatorios para el futuro, preferentemente con una visión previsoras más que remediadora, pues cuando llega al poder un nuevo gobierno, las leyes en vigor, no son las que ha escogido, sino las que ha heredado.
25. El proceso de formación de políticas públicas, no es racional, ni homogéneo, toda vez que depende de variables diversas, respecto a casos específicos, cada cual es distinto de los demás; por tanto, no existe un patrón, formato o manual, consensualmente aprobado y reconocido por la comunidad científica, administrativa o política, para su aplicación y difusión, sin embargo, en términos generales, el proceso de construcción de políticas públicas, es a corto plazo, tiene cuando menos las siguientes etapas: formulación, instrumentación (*implementación*), control y evaluación.
26. Es un hecho que México forma parte de la globalización y de la competitividad económica internacional; es por ello que debe fortalecerse al interior, para que los impactos del exterior, ocasionen las menores consecuencias negativas al país, en ello contribuyen las políticas públicas, donde el individuo es considerado en la pluralidad de *su statu* y papeles específicos en la sociedad, para legitimar la acción del poder estatal, a partir de lo políticamente necesario, lo administrativamente factible y socialmente aceptable.
27. A partir de la década de los ochentas, observamos una multiplicación de los problemas sociales en México, que han hecho ver al Estado como incapaz de resolverlos, creando desconfianza e indignación en la sociedad, que en su afán de poder, protagonismo y lucro (en algunos casos), adoptan políticas y conductas que en lugar de beneficiar a la sociedad provocan incredulidad en el Estado, descrédito y desconfianza

en las autoridades de gobierno y en las instituciones, a tal grado que se cree que la sociedad debe tomar las decisiones y medidas necesarias, para solucionar los problemas que el Estado es incapaz de resolver; sin embargo, no es así, las políticas públicas, posibilitan la participación de la sociedad como público organizado y corresponsable, dentro de las decisiones de gobierno para la atención de problemas públicos, sin invadir la esfera de competencia de las autoridades y sus instituciones.

28. Derivado de las oportunidades y desafíos que enfrenta nuestro país en una época de profundos cambios e incertidumbre, las políticas públicas se presentan como una opción para atender estas situaciones, con una amplia participación de diferentes grupos y personas organizadas, para la atención de casos concretos, incluso para la actualización del sistema normativo que nos rige.
29. Con las políticas públicas podemos responder diferentes cuestionamientos: ¿Qué país queremos tener?, ¿Cómo lo podemos alcanzar?, ¿Qué responsabilidades debemos asumir?, ¿Cuándo debemos empezar? y ¿Qué acciones o políticas debemos emprender?, ¿Quiénes deben intervenir?, entre otros.
30. La confianza y la credibilidad de la sociedad en el Estado y sus instituciones, casi es nula; los gobernados requieren de democracias reales, no simuladas, que sólo se reflejan en época de contienda electoral y después de ello, la participación ciudadana disminuye considerablemente; y la toma de decisiones se vuelve arbitraria y unilateral, a ello corresponde el binomio: políticas gubernamentales-democracia electoral; en cambio, los gobiernos democráticos demandan políticas democráticas, es decir, políticas públicas, que no solo se difunden y realizan cuando es temporada electoral, sino que son de aplicación cotidiana, en el tiempo y en el lugar que son requeridas, lo que se traduce en políticas públicas-democracia participativa.
31. Las políticas públicas en México, son de reciente aplicación y no se cuenta con ningún acervo que contenga información detallada sobre casos prácticos de políticas públicas, que pudieran servir de consulta, registro o dato estadístico sobre el tema, pues nos encontramos ante un gobierno dividido, donde la cooperación es muy difícil entre los distintos órganos de gobierno y entre los poderes del Estado; por tanto, es posible que existan políticas públicas, pero cuando menos no están documentadas, salvo en las

escasas investigaciones que se encuentran en los centros universitarios y de investigación política y social.

32. Al hablar de políticas públicas en México, a diferencia de las políticas gubernamentales, que son decisiones políticas diseñadas ex profeso a problemas comunes de interés general, por parte de los gobernantes y de los partidos políticos, sin la participación de los actores directamente afectados; las políticas públicas, se mueven en el mundo real de los hechos y las acciones, donde inversamente, se pretende ampliar el espacio y los escenarios públicos como una posibilidad real a soluciones concretas para incorporar y adecuar nuevos criterios, formas de acción e instrumentos, en tanto se reconoce la complejidad de un asunto público con una visión integral, pues las políticas públicas no son procesos dados, sino de continuo cambio y ajuste.
33. México tiene una población cercana a las 100 millones de personas de los cuales casi 36 millones corresponde a la Población Económicamente Activa, que no equivale ni a la mitad de los habitantes del país, esta población presenta serios problemas en relación con el crecimiento y desarrollo económico, pues existe un grave problema de desempleo, subempleo e incremento del empleo informal.
34. En cuanto al enfoque del desarrollo sustentable del país, a través de los indicadores de alimentación, educación, salud, vivienda y ecología; los resultados son preocupantes, por ejemplo, más del 40% de la población padece desnutrición; el mayor grado de analfabetismo corresponde a las mujeres; solo el 7% de los estudiantes que inician carrera universitaria concluyen sus estudios; existe un elevado nivel de médicos y especialistas, desempleados y/o subempleados; a pesar de que muchas poblaciones no cuentan con servicios de salud; existe un promedio de un médico por cada 1,340 habitantes, aunque en las ciudades el promedio es de 2.3 médicos por cada mil habitantes, contra más de 85 mil poblaciones sin servicios médicos, además del precario abasto de medicinas, el equipo y mobiliario médico casi es obsoleto; Todavía existen viviendas que no cumplen con las necesidades mínimas de higiene y dotación de servicios al carecer de drenaje, agua, piso de concreto y energía eléctrica, aunado a la necesidad de construir 17'600,000 nuevas viviendas, para satisfacer las necesidades de la población; es decir, se necesitan construir 880,000 viviendas al año; asimismo, a pesar de la inmensa riqueza que tiene el territorio mexicano de flora y fauna, más del 40% de bosques y selvas han desaparecido al igual que varias especies animales y vegetales,

otras están amenazadas o se encuentran en peligro de extinción; la contaminación en todas sus modalidades ha aumentado; 150 mantos acuíferos están sobreexplotados, se ha incrementado el uso de los automóviles; estos son algunos de los indicadores sociodemográficos que demuestran las condiciones de nuestro país, en un mundo globalizado, problemas que puede ser atendido conforme al enfoque de política pública.

35. La inflación se relaciona con la pérdida del valor adquisitivo de la moneda y el alza de precios generalizada; entre la baja productividad y el aumento de dinero circulante, lo que provoca sucesivas devaluaciones del peso mexicano, por ende, situaciones de desequilibrio y afectación a los sectores menos favorecidos del país.
36. La integración económica y la globalización, son formas de un nuevo capitalismo colonialista en el que países subdesarrollados como México, compiten en condiciones inconvenientes y en desventaja, lo que provoca mayor pobreza en la población y menores oportunidades de crecimiento económico; en virtud de que los países ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres, sujetos a una deuda impagable, y a una integración regulada por el *gang* de los cuatro organismos internacionales: Organización de las Naciones Unidas (ONU); Organización Mundial del Comercio (OMC); Fondo Monetario Internacional (FMI); y el Banco Mundial (BM); que invariablemente trabajan para los países desarrollados en nombre de los países pobres.
37. Ante los graves problemas que enfrenta nuestro país, en un mundo globalizado y diferenciado, de continuos cambios e incertidumbre, en situaciones reales de desventaja, las políticas públicas, contribuyen a orientar el crecimiento y desarrollo económico, político y social del Estado, a manera de ejemplo: en donde funciona el mercado, dejarlo funcionar libremente; reorientar la economía y las acciones de gobierno donde existan distorsiones; cuando no exista el mercado crearlo y fomentarlo; promover la desregulación y desburocratización de los servicios públicos para que permitan aumentar la productividad de los sectores productivos y por ende de los trabajadores; promover y garantizar espacios de participación ciudadana; generar confianza y credibilidad en la población con normas claras y acordes con la realidad; generar una verdadera democracia participativa y permanente, fuera de la contienda electoral; respeto a los gobernantes y fortalecimiento a las instituciones; todo ello conforme al mandato constitucional.

38. Las políticas públicas pueden contribuir con los gobernados, para vivir una vida digna, larga y saludable; adquirir conocimiento; acceso a las incipientes tecnologías; inclusión en las actividades de gobierno; participación en el crecimiento y desarrollo de la economía nacional; en general, para acceder a mejores condiciones de vida, pero todo ello con la garantía y respeto de sus derechos fundamentales, con un sistema normativo claro, preciso y actualizado.
39. Las garantías individuales y las políticas públicas, son diferentes, pero no son opuestas, se complementan; toda vez que las políticas públicas sin la protección de las garantías individuales, no tendrían sentido, pues su elemento fundamental radica en su sentido “público”, que nace de la suma de voluntades individuales en uso de sus derechos naturales, respecto a casos específicos; las políticas públicas, no forman parte de “la política”, sino de “lo social”, y se mueve en el ámbito de “lo público” de la Administración Pública.
40. Las garantías individuales y las políticas públicas, contribuyen a alcanzar las finalidades del Estado, para la felicidad y bienestar de sus gobernados, a través de la protección de sus derechos y prerrogativas fundamentales.
41. La eficiencia de las leyes se ve influida por la congruencia que exista en ellas y los actos de gobierno en la sociedad. Las leyes tratan de regular el comportamiento social, pero también reflejan las normas vigentes en la sociedad, a esa vigencia contribuyen las políticas públicas, otorgándoles legitimidad y credibilidad.
42. Desde el punto de vista del derecho público subjetivo, las garantías individuales se clasifican en: igualdad, libertad, seguridad jurídica y propiedad. Todas estas garantías participan dentro del proceso de elaboración de las políticas públicas, porque son instrumentos artificiales creados por los hombres, como respuesta a necesidades comunes, producto de la vida en relación entre los gobernados y con los gobernantes.
43. Las garantías de igualdad son de vital importancia en todo el proceso de elaboración de políticas públicas, porque en su sentido genérico, promueven la integración y participación de los gobernados en asuntos públicos, orientados a casos específicos, concretos y limitados; sin ningún tipo de discriminación frente a sus semejantes, para que

contraigan los mismos derechos y obligaciones, derivados de una cierta y determinada situación en que se encuentren. Es decir, la igualdad es un derecho que tiene el hombre desde que nace y jurídicamente se traduce en un mismo tratamiento normativo a personas indeterminadas, respecto a situaciones específicas.

44. Las garantías de libertad en forma genérica, son la esencia de las políticas públicas, se relacionan con el propio ser de los individuos, la libertad es inseparable de los humanos, es una potestad electiva, psicológica, ajena al mundo jurídico, para realizar sus fines y medios vitales, con las restricciones que marca el Derecho; por su parte, las garantías de libertad específicas, son indispensables en el proceso de elaboración de políticas públicas como a libertad de expresión, que es la exteriorización de los pensamientos, anhelos, esperanzas y necesidades de las personas, que se traducen en la manifestación de inquietudes de la conciencia colectiva, respecto a situaciones determinadas y difundidas por los medios de expresión que se elijan; al respecto el derecho de información es una particularidad de la libertad de expresión; pero solo subsisten en la medida en que se hagan efectivas las demás garantías de libertad: reunión, asociación, petición y de prensa o imprenta; porque a través de ellas los individuos a su elección forman públicos, atento a sus propias coincidencias, necesidades y conveniencias; ya sea para constituirse en una persona jurídica con existencia determinada como asociación o simplemente para organizarse en reuniones respecto a un fin concreto y determinado, con existencia transitoria hasta la realización del fin; ambas libertades, permiten ejercer el derecho de petición, para formular por escrito de manera pacífica y respetuosa a las autoridades estatales, las solicitudes derivadas de la expresión de ideas en reuniones o asociaciones, respecto a un objeto lícito y determinado, con el fin de que le recaiga un acuerdo escrito, congruente en un breve término, que no deberá superar los 4 meses; por su parte, con la libertad de imprenta se contribuye a formar la opinión pública y a difundir información, ya sea desde el nacimiento de la problemática o inquietud social, para provocar la suma de conciencias individuales y de públicos ampliados hasta la presión pacífica ante las autoridades estatales, para que los asuntos públicos sean tratados como políticas públicas.
45. Las garantías de seguridad jurídicas, contenidas principalmente en los artículos 14 y 16 constitucionales, proporcionan confianza y certeza en los actos de autoridad que afecten la esfera jurídica de los gobernados, pues implican ciertas condiciones,

requisitos, elementos o circunstancias, a que debe sujetarse la autoridad estatal antes de realizar dicha afectación; es decir, éstas garantías son oponibles directamente al Estado y a sus autoridades, y se relacionan con los requisitos que debe cumplir en sus actos autoritarios, dentro de un estado de Derecho, pues todo acto del poder público debe someterse al principio de juricidad, para hacer cumplir el mandato constitucional y las leyes y normas reglamentarias que de él emanen; su relación con las políticas públicas es imprescindible, porque se trata de un relación permanente y en continuo ajuste entre los gobernados y los gobernantes, para tratar asuntos de su interés, haciendo uso de las garantías de igualdad y libertad, respecto a situaciones concretas, con públicos plurales y puntos de vista diversos, para llegar a consensos, por lo que con las garantías de seguridad jurídicas, se puede evitar cualquier acto arbitrario e ilegal, que afecte la esfera jurídica de los gobernados, como son: la irretroactividad de las leyes, para evitar dar efectos jurídicos a una norma de derecho sobre hechos o situaciones anteriores a su vigencia; la garantía de audiencia, es la principal defensa de que dispone todo gobernado, frente a los actos del poder público que tiendan a privarlo o afectarlo en sus derechos, y que impone la necesidad de seguir un juicio, ante tribunales previamente establecidos, donde se observen las formalidades esenciales del procedimiento y que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere motivado el juicio. De igual forma en materia civil y penal, la garantía de audiencia contiene el principio de exacta aplicación de la ley en sus sentencia definitiva, o al delito en concreto, y en su caso, a la aplicación de los principios generales del derecho. Por su parte, el artículo 16 constitucional consagra la garantía de legalidad, que protege todo el sistema jurídico, desde la Ley Suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, por lo que ordena que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito emitido por autoridad competente debidamente fundado y motivado; en sentido estricto, es aplicable a los actos de afectación de índole materialmente administrativa en donde operan las políticas públicas; por otra parte, el artículo 17 constitucional consagra la garantía de seguridad jurídica sobre el derecho que tienen los gobernados, para que se les administre justicia en forma gratuita, por tribunales expeditos en los plazos y términos que impongan las leyes, emitiendo resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, de igual manera, condiciona dicho derecho prohibiendo a los gobernados, hacerse justicia por propia mano, (venganza privada) o ejercer violencia para reclamar algún derecho. Esta garantía contiene dos prohibiciones expresas para los gobernados y

una obligación para las autoridades, por lo que haciendo uso de esta garantía, podremos encontrar solución a problemas públicos, a través de políticas públicas.

46. Las garantías de propiedad, para la protección de los derechos de propiedad privada, pública o social, atribuye a sus titulares la facultad de disponer de ellas, ejerciendo actos de dominio, dicha facultad es oponible entre sus semejantes y ante el Estado, para respetarla y abstenerse de vulnerarla. Específicamente, la propiedad privada es un derecho real público subjetivo, que se traduce en una garantía individual, oponible al Estado y sus autoridades, con excepción de la figura jurídica de expropiación, condicionada por causas de utilidad pública y mediante indemnización. En materia de políticas públicas, el derecho a la propiedad privada inmobiliaria, es un tema muy recurrente, donde el Estado y sus autoridades están obligados jurídicamente a respetar la, como consecuencia de la sumisión al mandato supremo, a pesar de que el artículo 27 constitucional, en su tercer párrafo expresa: "...la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.", al respecto la Suprema Corte ha establecido el criterio de que por modalidad de la propiedad privada debe entenderse: "...el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique esencialmente la forma jurídica de ese derecho", la propiedad privada, en los asuntos públicos se relaciona con la calidad de vida y la propia existencia de los gobernados, es el espacio donde realizan sus funciones vitales, con diferentes usos: habitacional, comercial, oficinas, escuelas, servicios médicos, y de policía, entre otros.

47. El juicio de amparo es el máximo medio de protección de la Constitución y de las garantías individuales, es el juicio que resulta del ejercicio del derecho de acción, para restaurar el Estado de Derecho, dejando sin efectos los actos ilegales de las autoridades, para restablecer al quejoso en el pleno goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable, a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, lo que la misma exija. Por tanto, el juicio de amparo en el ámbito de las políticas públicas, sirve para salvaguardar las libertades del hombre, al momento de ejercitar sus derechos, durante todo el procedimiento de formulación de política pública, desde la manifestación del problema, el diseño de la política, su implementación y hasta su evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

Agenda Estadística 2000 y Anuario Estadístico 1992, México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI; *United Nations Populations Fund, 2000 y Consejo Nacional de Población, CONAPO.*

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1992, México INEGI.

Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, Vol. III.

AT & Kerney, "Globalización Index", en Foreign Policy, 2001.

Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador), *El Estudio de las Políticas Públicas*, Colección Antologías de Política Pública, tomo 1, México, Ed. Porrúa, 1996.

-----La Hechura de las Política Públicas, Colección Antologías de Política Pública, tomo 2, México, Ed. Porrúa, 1996.

-----Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Colección Antologías de Política Pública, tomo 3, México, Ed. Porrúa, 1996.

-----La Implementación de las Políticas, Colección Antologías de Política Pública, tomo 4, México, Ed. Porrúa, 1996.

Aguilar Villanueva, Luis, F. *La Administración Pública y el Público Ciudadano.* México, Revista del Senado de la República, Vol. 3 No. 6, Enero-Marzo 1997.

Aguilar Villanueva, Luis. F. *La Silenciosa Heterodoxa Reforma de la Administración Pública.* en Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, México, Revista RAP, No. 91, 1996

Alcantara, Manuel, *El reto de la gobernabilidad democrática*, en Política y Ciencia Política, Conferencias Magistrales Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública CNCyAP-IFE, 1997.

Arendt, Hannah y Karl Jaspers, *La condición humana, The Human Condition;* University of Chicago Press, Chicago, 1958.

Arnaiz Amigo, Aurora, *Ciencia del Estado*, México, UNAM-Facultad de Derecho-SUA, 1996.

Atieza, Manuel, *Introducción al derecho*, México, Ediciones Fontamara, 1998.

Ayala Espinosa, José Luis, *Límites de Mercado, Límites de Estado.* México, INAP, 1992.

Baca Olamendi, Laura, *Diálogo y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, No. 13, 1996.

Baéz Martínez, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Trillas, México, 1997.

Bancomer, Panorama Económico, vol. XXIII, núms. 7 y 8, México, Bancomer, julio-octubre, 1973.

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica.* México, CIDE, 1998.

Bazdresch, Luis, *Garantías Constitucionales, Curso Introductorio*, México, Ed. Trillas, 2000.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Bidart Campos, Germán, *Derecho Político*, Buenos Aires, Ed. Aguilar, 1962.

Bovero, Michelangelo, *Los Adjetivos de la Democracia*, Colección temas de Democracia IFE, Serie Conferencias Magistrales No. 2, 1996.

-----*Società di contratti, contratto sociale, democrazie reale*, Teoría Política No.2, 1985.

Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, Editorial FCE, 1996.

Bonnin, Carlos Juan Bautista, *Principios de la Administración Pública*, 1808.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2000.

-----*Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. México, Ed. Porrúa, 2000.

Caminal, Miguel. “*La política como ciencia*”, en “Manual de Ciencia Política”, México, 1996.

Campillo, Aurelio, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano*, tomo I, México, 1928.

Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, UNAM-Ed. Porrúa, México, 1999.

-----*La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución Mexicana*”. En “Los Tratados Internacionales sobre los Derechos Humanos y la Legislación Mexicana”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1981.

Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Ed. Porrúa, 1973.

Cassagne, Juan Carlos, *Cuestiones de Derecho Administrativo*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987.

Censos de Población y Vivienda de los años 1970, 1980, 1990 y 2000. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI.

Censos Generales de Población y Vivienda VIII, IX, X, XI Y XII. México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI.

Censo General de Población y Vivienda, *Conteo 2000 de Población y Vivienda*, INEGI, México, 2000.

Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, México, El Pliego, 2000.

Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*. Caracas, Venezuela, CLAD, 1997.

-----*La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos* en Revista Reforma y Democracia No. 4, Caracas, Venezuela, 1995.

Dahl, Robert, *La Poliarquía*. Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

De Gortari, Eli, *Introducción a la lógica dialéctica*, México, Ed. Grijalbo, 1992.

De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1997.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

De Rivero, Osvaldo, *El mito del desarrollo, Los países inviables en el siglo XXI*, México, Ed. FCE, 2001.

Del Castillo Del Valle, Alberto, *Garantías del Gobierno*, México, Ed. Jurídicas Alma, 2003.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso*, México, Ed. Porrúa, 2000.

Diccionario del español usual en México, México, El Colegio de México, 2001.

Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, 1991.

Diccionario *El pequeño Larousse Ilustrado*, México, 2001.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM-Ed. Porrúa, 2000.

Dimock, Marshall, "¿Qué es la Administración Pública?", RAP, núm. 44.

Discurso sobre la *Democracia* de Abraham Lincoln, 1863.

Drucker, Peter, *La formación de los nuevos pluralismos*, México, Hermes, 1992.

Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey, 1984.

El Almanaque Mexicano, editorial HC, edición 2000.

Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo I, Buenos Aires, 1954.

Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y Secretaría de Gobernación, 2003

Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, 2001; *Un esbozo breve de algunos resultados preliminares*, Secretaría de Gobernación-Dirección General de Desarrollo Político, 2002, mimeo, s/p.

Encup 2003, Este País, número 150, septiembre 2003, Suplemento especial, *Conociendo a los ciudadanos mexicanos*.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de Cursos, México, 2000-2001.

Estadística de Cultura, Cuaderno de trabajo No. 5, 2001.

Estadística Electoral del Instituto Federal Electoral: Elecciones para presidente, senadores y diputados: 1988, 1994 y 2000. Elecciones intermedias, exclusivamente para diputados federales: 1991, 1997 y 2003.

Estadísticas Históricas de México, INEGI-SPP, 1985.

Farre-Escofet, Emili, *La inflación en la fase actual del capitalismo*, Barcelona, Ariel, 1976.

Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Mc Graw Hill-Interamericana, 1997.
-----*El Estado Empresario*, México, UNAM, 1982.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

- Flores Olea, Victor, *Internet y la Revolución Cibernética*. Editorial Harla, México, 1997.
- Frohock, F.M., *Public Policy, Scope and Logic*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, NJ 1979.
- Fix Zamudio, Héctor, *El Juicio de Amparo*, México, 1964.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 2000.
- Fraisse, Jaine, Michael Benetti y Vidente de Gualejac, *L'Evaluation dynamique des organizations publiques*, Les Éditions d'Organisation, París, 1987.
- Galindo Garfías, Ignacio, *Derecho Civil*, México, Ed. Porrúa, 2002
- Galli, Carlo, *Política: Una Hipótesis de Interpretación*. en *Pensar la Política*, Martha Rivero (compilador), Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM , 1990.
- García González, Vicente, *El hombre y el Derecho*, México, Ediciones Universitarias, 1954
- García Pelayo, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid. Alianza Editorial, 1993.
- García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 2000.
Filosofía del Derecho, México, Ed. Porrúa, 2002.
- Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, 1979.
- Giddens, Anthony, *La Tercera Vía*, España, Ed. Taurus, 1998.
- Ginebra, Joan, *La Trampa Global, Neoliberalismo, Neocapitalismo, Neocolonialismo*, México, Ed. Panorama, 1998.
- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, Ed. Harla, 2000.
- Goodnow, Francisco, *Derecho Administrativo Comparado: análisis de los sistemas administrativos*, dos volúmenes, Madrid, España Moderna, sin año (1893).
- Guerrero, Omar, *Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública*, en *Reflexiones sobre Administración Pública*, Revista de Administración Pública, No. 89, México, INAP, 1995.
- Hauriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*. París, 1927.
-----*Teoría de la institución y de la fundación*. París, 1925.
- Habermas, Jürgen, *Moralidad, ética y política*, Coordinadora María Herrera, México, Alianza Editorial, 1993.
- Informe Anual*, 1992. Banco de México.
- Informe de Labores 1988. Tribunales Colegiados de Circuito.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

J. Plano, M. Greenberg, R. Olton, R.E. Riggs, *Political Science Dictionary*, The Dryden Press, Hindsdale, 1973.

Jellinek, Jorge, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1943.

Jiménez G. R. Bailleres, H.E., *Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas: ¿Panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno?* México, Revista IAPEM, No. 35, 1997.

Jones, Charles O, *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3ª. Ed. Brooks/cole Publishing, Co. Monterey, California, 1984.

Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 2002,
-----*Teoría General del Derecho y del Estado*; México, Impresores Unidos, 1949.

Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el Desarrollo social, más allá de Convencionalismos y Dogmas*. Nueva York, Reunión Nacional de Expertos, ONU, 1997.

Lasalle, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, 1964.

Laswell, Harold D., y Daniel Lerner, *The policy sciences: Recent Developments in Scope and Method*, USA, Palo Alto, California, Stanford University Press, 1951.

Lasswell, Harold, *A Pre-View of Policy Science*, American Elvise Publishing, Col., 1971.

Laswell, Harold, *The Public Interest*, ed. C.F. Friedrich (Nomos, vol. 5) , New York, Atherton Press, 1962.

Lindblom, Charles E., *La ciencia de salir del paso, The science of Mudding Trough Publica Administration Review*, No. XXXIX, 1959, Traducción al español por Margarita Bojail.

----- *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1991.

-----*La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué* en Revista de Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, vol. III, No. 2, 1994.

-----*The Intelligence of Democracy: Decisión Making Through Mutual Adjustment*, New York: Free Press, 1965,

Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*

Los Derechos del Hombre. Comisión de Derechos Humanos de la UNESCO, 1966.

Majone, Giandoménico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

M. Foucault, "Omnes et singulatim. Verso una crítica della regione política", *Lettera Internazionale*. Italy, 1978.

Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Primero y Segundo Cursos. México, Ed. Oxford, 2000.

Marx, Carlos, *El capital*, tomo I, 1983

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Medellín Torres, Pedro, *La Modernización del Estado en América Latina. Entre la Reestructuración y el Reformismo* en Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, México, Revista RAP-INAP, No. 91, 1996

Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Ed. Porrúa, 2003.

Méndez Morales, José Silvestre, *Problemas y política económicos de México*, México, Interamericana, 1985.

Meyenberg, Yolanda y Julia Flores, *Ciudadanos y cultura de la democracia*, Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 2000.

Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena, *Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*. México, Editorial Limusa, 1998.

Molitor, A. *Administration Public*, UNESCO, 1978.

Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*.

Noriega C. Alfonso, *La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917*, México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1967.

Noriega C. Alfonso, *Lecciones de Amparo*, México, Ed. Porrúa, 1977

Nueva Enciclopedia Jurídica, 2000.

Ospina Bozzi, Sonia M. *Gestión, Política Pública y Desarrollo Social. Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública*. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, vol. II, No. 1, 1993.

Pacheco Martínez, Filiberto, *Derecho de la Integración Económica, Implicaciones Jurídicas en México, (comercio exterior)*; México, Ed. Porrúa, 2002,

Pallares, Eduardo, *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, México, Ed. Porrúa, 1967.

Paramio, Ludolfo. *La sociedad desconfiada: incertidumbre social e ideología neoliberal del mercado puro*, en Conferencias Magistrales del CNCPyAP-IFE-UAM, 1997

Payette, Adrien. *Elements pour une conception du management public en Management Public. Comprende Et Gerer Les Institutions de l'Etat*, du Roland Parenteau (compilador), Université du Quebec, Canada, 1992.

Peters, BG, *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Gestión y Política Pública*. México, Volumen IV, No. 25, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Poder Ejecutivo Federal, Estados Unidos Mexicanos.

Planiol, Marcel, *Tratado Elemental de Derecho Civil*, Vol. III, traducido del francés al español por el Lic. José M. Cájica, en 1946.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Pontifex Martínez, Arturo y Daniel Poblano Chávez, *Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP, 1993.

Presupuesto de Egresos de la Federación, Zedillo Ponce de León, Ernesto, Presidencia de la República, México, 1997.

Primer Informe de Gobierno 2001, Crecimiento con calidad, Anexos II al V.

Quinn Patton, Michael, *Utilization-focused Evaluation*, Sage, Beverly Hills, California, 1978.

Rabotnikof, Nora, *El Espacio Público y la Democracia Moderna*. México, Colección Temas de Democracia, IFE, Serie Ensayos No. 1, 1997.

Radbruch, Gustavo, *Filosofía del Derecho*, Paidós, Madrid, 1999.

Recanses Sichés, Luis, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1997.

-----*Sociología*, México, Ed. Porrúa, 1999.

Rein, Martín y Francine F. Rabinovitz, *La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción*, en *La Implementación de las Políticas*, Colección Antologías de Política Pública, Luis F. Aguilar Villanueva, tomo 4, 1996.

Reporte global de competitividad, 2000. Foro Económico Mundial.

Reporte de competitividad global 2001, Foro Económico Mundial.

Rodríguez Cepeda, Bartolo Pablo, *Metodología Jurídica*, Médico, Ed. Oxford, 2000.

Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*, Ed. Plaza y Valdez-UIA, México, 1996.

Sabato, Hilda, *Ciudadanía, participación política y formación de una esfera pública en Buenos Aires*, Siglo XIX, Revista de Historia, 2ª. Época, No. 11 (enero-junio), 1992.

Sánchez Bringas, *Los Derechos Humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales*, México, Ed. Porrúa, 2001.

Sánchez Bringas, Enrique, *Garantías Individuales*, México, Ed. Porrúa, 1998.

Sánchez Viamonte, Carlos, *El Constitucionalismo, sus problemas*, Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1957.

Schon, Donald *Beyond the Stable State*, New York, Random House, 1971.

Schmitt, *Der Begriff des politischen*, Dincker & Humboldt, Munich Leipzig, 1932.

Segunda encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, Secretaría de Gobernación, Encurp 2003.

Serra Roja, Andrés, *Ciencia Política*, México, Ed. Porrúa, 2000.

Simon, Herbert, *Model of man*, John Willey and Sons Inc., New York, 1957.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Subirats, Joan, *Los instrumentos de las Políticas, el debate público y el proceso de evaluación*. en Revista de Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1995.

-----*Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1994.

Tamayo y Salmorán, Rolando; *Introducción al Estudio de la Constitución*, UNAM, México, 1979.

T.H. Marshall, *Citizenship and social class and other essays*; Pluto Press, Londres 1991.

Truman, David; *The Governmental Process*, New York, A. Knopf. 1989.

Uvalle Berrones, Ricardo. *El mundo actual de la ciudadanía, el Estado y la Administración Pública*. en Revista de Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS, División de Estudios de Posgrado, No. 164, 1996.

-----*Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, IAPEM, UAEM, Toluca, México, 1997.

-----*Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. México, IAPEM, 1994

-----*Visión del Estado Contemporáneo*. México, Revista Prospectiva, No. 9, Marzo 1998.

-----*Las Políticas Públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático*. Revista del IAPEM, No. 35. México, 1997.

-----*Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*, INAP, México, 2001.

V. Castro, Juventino, *Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, México, 2002.

Vallarta, Ignacio L., *El Juicio de Amparo y el writ of Habeas Corpus*. México, 1881.

Villarreal, René, *Liberalismo social y Reforma del Estado*, Nacional Financiera-FCE, México, 1993.

¹Villarreal René y Rocío de Villarreal, *México Competitivo 2020, Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*. México, Ed. Océano, 2002.

Villoro, Luis, *Crear, saber, conocer*, México, Siglo XXI, 1994.

Waldo, Dwight, *El estudio de la administración pública*. Versión española 1964.

Weber, Marx, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, Dos tomos.

Willoughby, Guillermo, *Principios de la Administración Pública*; 1927.

Wilson, Woodrow, *El Estudio de la Administración*, 1887. Edición conmemorativa del 25 aniversario del INAP.

Zorrilla Arena, Santiago y José Silvestre Méndez Morales, *Diccionario de Economía*, México, Ed. Limusa-Noriega, 1994.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Civil Federal

Código Federal de Procedimientos Civiles

Ley de Amparo Reglamentaría de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Radio y Televisión Reglamentaría del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

Jurisprudencias del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Jurisprudencias y Tesis jurisprudenciales de los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federal.

HEMEROGRAFÍA

Gutiérrez Moreno, Maribel, *Desnutridos 33 millones de mexicanos*, en Uno más Uno, México, 12 de octubre de 1985.

Camacho Guzmán, Oscar, *Disminuyó 27% el consumo de carne durante 1992*, en La Jornada, México, 12 enero 1993, p. 3.

Cruz, Ángeles y Matilde Pérez, *1 millón 200 mil niños de desnutrición severa*, en La Jornada, México, 22 julio 1997

Correa, Guillermo y Salvador Corro, *Los obreros ganan más y viven peor*, en Revista Proceso, núm. 486, México, 24 de febrero de 1986.

Zúñiga, David, *Ganan menos de dos salarios mínimos 19 millones de trabajadores: Abascal*, en La Jornada, México, 7 de marzo de 2002, p. 28.

Revista *Este país*, número 139, Octubre 2002, suplemento especial, p. 16.