

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE DERECHO.

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO.

EFICACIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DEMOCRACIA Y
DESARROLLO

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA EL LICENCIADO ARMANDO HERNANDEZ CRUZ.

TUTOR: DR. RAUL AVILA ORTIZ.

Ciudad Universitaria, 2001.

29/5/93



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 mis padres y hermanos. Gracias por su apoyo y cariño incondicional.

A mi nueva familia: Rocío, Miguel y Jazmín. Ustedes son el motivo de todos mis esfuerzos.

A mis profesores: Les debo una vida entera de apoyo desinteresado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Derecho y a la División de Estudios de Posgrado.

A la nación mexicana; a la que pertenezco y ofrezco servir leal y desinteresadamente.

Al Dip. Raúl Armando Quintero. Amigo y compañero con quien comparto el sueño de un México mejor.

Al Mtro. Leonel Godoy Rangel. Admirado Político de gran personalidad de quien espero aprender en mi futura trayectoria.

Al Dr. Raúl Avila Ortiz, a quien debo gran parte de mi formación académica y profesional. Gracias por su invaluable apoyo.

Al Dr. Miguel Covián Andrade. Intelectual de rectitud intachable, de quien he aprendido lo esencial como profesionista.

Al Dr. Manuel Gonzalez Oropeza. Profesionista excepcional a quien admiro y respeto profundamente.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	(5)
CAPITULO I.- EFICACIA CONSTITUCIONAL Y ESTADO DE DERECHO.....	(10)
1.- El problema de la eficacia en el derecho.....	(10)
1.1.- Concepto de derecho.....	(10)
1.2.- El derecho como sistema de normas.....	(17)
1.3.- Características y elementos del derecho "objetivo.".....	(18)
1.4.- La eficacia de las normas jurídicas.....	(21)
1.5.- Diferencia entre validez y eficacia de las normas jurídicas.....	(22)
1.6.- Distintos tipos de normas y su eficacia.....	(26)
2.- La constitución del estado y su importancia.....	(30)
2.1.- ¿Qué es una constitución?.....	(30)
2.2.- Constitución Política del Estado.....	(32)
2.3.- La constitución como norma jurídica.....	(34)
2.4.- Supremacía constitucional y jerarquía de las normas jurídicas	(38)
2.4.1.- La jerarquía de las normas jurídicas en el derecho mexicano	(40)
3.- Eficacia de las normas constitucionales.....	(44)
3.1.- Necesidad de garantizar las normas constitucionales ante el problema de su ineficacia.....	(44)
3.1.1.- Garantías económicas.....	(45)
3.1.2.- Garantías sociales.....	(46)
3.1.3.- Garantías políticas.....	(46)
3.1.4.- Garantías jurídicas.....	(48)
4.- El Estado de derecho.....	(48)
4.1.- El Estado.....	(48)
4.2.- Fines del Estado.....	(51)
4.3.- Estructura y elementos del Estado.....	(52)
4.3.1.- El factor humano.....	(52)
4.3.2.- Su asentamiento geográfico en una época específica.....	(54)
4.3.3.- El proyecto vida nacional.- Los fines y valores del Estado.....	(55)
4.3.4.- Constitución del Estado.....	(55)
4.4.- "Estado de Derecho.".....	(56)
4.4.1.- Eficacia de las normas constitucionales en el Estado de	

Derecho.....	(58)
4.5.- “Estado Social de Derecho.”	(59)
CAPITULO II.- DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.....	(64)
1.- ¿Qué es la democracia?.....	(64)
1.1.- Concepto de democracia a lo largo de la historia y formación del paradigma.....	(66)
1.2.- Democracia Antigua.....	(67)
1.3.- Democracia Clásica o “liberal.”.....	(69)
1.4.- Democracia representativa o indirecta.....	(72)
1.5.- Democracia semidirecta o participativa.....	(76)
2.- El concepto de democracia en las constituciones mexicanas.....	(78)
2.1.- Constitución de 1824.....	(78)
2.2.- Constitución de 1836.....	(80)
2.3.- Constitución de 1857.....	(82)
2.4.- Constitución de 1917.....	(84)
2.5.- Reformas a la Constitución en el año de 1946.....	(85)
2.6.- La democracia social o “Democracia como forma de vida.”.....	(86)
3.- El desarrollo.....	(88)
3.1.- Definición del término “desarrollo.”	(88)
3.2.- Los paradigmas del desarrollo.....	(91)
3.2.1.- Desarrollo frente a subdesarrollo.....	(91)
3.2.2.- El desarrollo como una cuestión puramente económica.....	(93)
3.2.2.1.- Desarrollo frente a crecimiento económico.....	(95)
3.2.3.- El desarrollo “sustentable.”.....	(97)
3.3.- El desarrollo como Derecho Humano.....	(101)
4.- Factores que integran el desarrollo nacional según la constitución mexicana vigente.....	(104)
4.1.- Desarrollo Social.....	(106)
4.2.- Desarrollo Político.....	(112)
4.3.- Desarrollo Económico.....	(115)
4.4.- Desarrollo Cultural.....	(122)
4.5.- Desarrollo Ambiental.....	(124)

4.5.1.- Desarrollo Rural.....	(127)
4.5.2.- Desarrollo Urbano.....	(129)

CAPITULO III.- LA TUTELA JURÍDICA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.....	(130)
--	--------------

1.- Formas de tutela de las normas jurídicas.....	(130)
1.1.- Tutela jurídica de la constitución por medios políticos.....	(132)
1.2.- Tutela jurídica de la constitución por medios Legislativos.....	(139)
1.3.- Tutela jurídica de la constitución por medios jurisdiccionales.	(142)

2.- El control constitucional como medio para garantizar la eficacia de las normas jurídicas constitucionales.....	(143)
2.1.- Sistemas de control constitucional.....	(144)
2.2.- Mecanismos de control constitucional vigentes en el sistema jurídico mexicano.....	(149)
2.2.1.- El juicio de amparo.....	(150)
2.2.2.- Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.....	(153)
2.2.3.- El Juicio de Revisión Constitucional Electoral y el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.....	(161)
2.2.4.- Otros instrumentos considerados por la doctrina mexicana como medios de control constitucional.....	(162)
2.3.- Preceptos de la constitución mexicana carentes de medios de tutela y necesidad de implementarla.....	(163)

3.- La protección de los derechos humanos en México.....	(166)
3.1.- Concepto de Derechos Humanos.....	(166)
3.1.1.- Primera Generación: Derechos civiles y políticos.....	(169)
3.1.2.- Segunda Generación: Derechos económicos, sociales y culturales.....	(172)
3.1.3.- Tercera Generación: Derechos de Solidaridad Internacional.....	(175)
3.2.- Los medios de protección de los derechos humanos en México.....	(178)

CAPITULO IV.- NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MECANISMOS DE DEFENSA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LAS NORMAS EN MATERIA DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN LA CONSTITUCION MEXICANA.....	(187)
1.- Importancia de la eficacia de las normas constitucionales contenidas en los artículos 3 párrafo segundo inciso a), 25, 26 y 27 tercer párrafo.....	(187)
2.- Mecanismos necesarios para lograr la eficacia constitucional en las materias de democracia y desarrollo.....	(188)
2.1.- Mecanismos legislativos: Normativización de los artículos 3 párrafo segundo inciso a), 25, 26 y 27 párrafo tercero, a través de la expedición de leyes reglamentarias (sustantiva y adjetiva) en materia de democracia y desarrollo.....	(190)
2.2.- Mecanismos jurisdiccionales: Creación de procedimientos jurisdiccionales para la protección del derecho de la población a tener mejores condiciones de vida.....	(194)
2.3.- Mecanismos de carácter político administrativo: Implementación de medidas reales para cumplir la constitución.....	(198)
2.3.1.- Política social y creación de órganos administrativos con atribuciones específicas en las materias de democracia y desarrollo.....	(198)
2.3.2.- Creación de condiciones de carácter político administrativo.	(201)
2.3.2.1.- Gobierno y participación social.....	(202)
2.3.2.2.- Planeación democrática del desarrollo nacional.....	(204)
2.3.2.3.- Descentralización política y fortalecimiento municipal.....	(209)
2.3.2.4.- El sistema federal mexicano y el desarrollo.....	(210)
2.3.2.5.- El régimen municipal, la democracia y el desarrollo.....	(213)
3.- Medios de defensa de la población contra el incumplimiento del estado en las materias de democracia y desarrollo.....	(220)
4.- Obligaciones del estado mexicano en las materias de democracia y desarrollo y derechos de la población correlativos.....	(220)
CONCLUSIONES.....	(226)
BIBLIOGRAFÍA.....	(236)

INTRODUCCION

La constitución mexicana dispone en su artículo 40 que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal...”, y la propia constitución determina en su artículo tercero párrafo segundo inciso a), que la democracia no es solamente una estructura jurídica o un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Por otra parte, el proceso gradual que consiste en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, se identifica como “desarrollo nacional”, y se describe en los artículos 25, 26 y 27 de la constitución mexicana, los cuales se refieren al desarrollo nacional como un proceso democrático, es decir, que busca precisamente los objetivos previstos por el artículo 3 constitucional.

La concordancia entre el deber ser contenido la constitución, que es el proyecto de vida nacional, y la realidad, es una premisa fundamental para la vigencia del estado de derecho. El Estado tiene la obligación de cumplir con las normas jurídicas constitucionales, lo que implica que estas deben ser normas eficaces .

Por lo anterior, es importante que el estado cumpla con sus obligaciones en las materias de democracia y desarrollo consagradas en la constitución, pues de lo contrario vulneraría los derechos de la población correlativos a dichas obligaciones.

Para garantizar lo anterior, debe dotarse a las normas jurídicas constitucionales que consagran tales obligaciones, de mecanismos que permitan su control administrativo o jurisdiccional para hacerlas eficaces y que el particular cuente con medios jurídicos de defensa constitucional relacionados con esas disposiciones para hacer efectivos sus derechos frente al estado en estas materias.

Particularmente, la relevancia académica del trabajo consiste en indagar, reflexionar y en su caso proponer diversos mecanismos jurídicos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en las materias de democracia y desarrollo y al mismo tiempo, tutelar los derechos de la población correlativos a esas obligaciones.

La presente investigación tiene como fin proponer mecanismos jurídicos que permitan a cualquier interesado demandar la satisfacción de las condiciones mínimas para contar con una forma de vida digna y socialmente útil.

Durante mucho tiempo se ha pensado que no es posible establecer mecanismos de tutela de las normas constitucionales que consagran derechos humanos de segunda generación, conocidos como "económicos, sociales y culturales." A esta conclusión se arribó incluso en el coloquio que en el año de 1985 organizó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México sobre el tema. Si bien en ese entonces la doctrina se inclinaba por sostener que los derechos económicos, sociales y culturales no

eran jurídicamente tutelables, esa posición ha variado en los últimos años. Un ejemplo de ello es el estudio elaborado por Juan Pablo Arce Gordillo, publicado por el propio Instituto en 1999, en el que analiza algunos criterios que regulan la actividad del Defensor del Pueblo español y el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, pretendiendo demostrar que los derechos económicos, sociales y culturales sí resultan sujetos de tutela administrativa y jurisdiccional.

La presente investigación intenta demostrar que la democracia y el desarrollo son generadores de derechos económicos, sociales y culturales, respecto de los cuales es posible y necesario procurar la existencia de mecanismos normativos, jurisdiccionales y administrativos de tutela constitucional.

Paralelamente, se pretende explicar la importancia que tiene en toda organización estatal el cumplimiento eficaz de las disposiciones constitucionales, pues esta situación repercute en la realidad concreta y la actividad cotidiana del Estado.

Para tal efecto, el contenido de la investigación se distribuye en la siguiente forma:

En el primer capítulo se presenta un marco teórico a través del análisis de la teoría general de las normas jurídicas, el problema de su eficacia y validez, la importancia de la eficacia de las disposiciones constitucionales, así como un breve análisis de la Teoría del Estado Social de Derecho.

En el segundo capítulo se abordan los conceptos de democracia y desarrollo en su origen y evolución, haciendo referencia a la consagración de los mismos en las constituciones mexicanas, hasta llegar a los textos vigentes, se analiza su falta de eficacia y el debate sobre este problema en nuestro país, y se destaca la importancia de que estas disposiciones constitucionales sean eficaces dentro del estado de derecho mexicano.

En el tercer capítulo se analizan los medios de control constitucional, se plantea la necesidad de establecer medios de control respecto de aquellos apartados de la constitución que carecen de tutela jurídica, se define el concepto y evolución de los derechos humanos así como sus distintas generaciones y se habla sobre la protección de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano.

En el cuarto capítulo se realiza una propuesta en el sentido de establecer diversos mecanismos para garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales que consagran las obligaciones del estado mexicano en las materias de democracia y desarrollo. Asimismo, se plantea la posibilidad de que la población haga exigibles los derechos humanos de segunda generación emanados de esas disposiciones constitucionales.

Finalmente se agregan las conclusiones derivadas del análisis integral de los anteriores capítulos.

El texto que se presenta es el resultado de la investigación que he llevado a cabo en el posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México durante los últimos 4 años.

Agradezco la orientación de quien fuera el asesor de la tesis, Dr. Raúl Avila Ortiz, por su infinita paciencia y desinteresada dedicación en la dirección académica y metodológica que hizo posible la elaboración de este trabajo. No obstante, queda claro que soy el único responsable de las afirmaciones y contenido de la obra.

CAPITULO I

EFICACIA CONSTITUCIONAL Y ESTADO DE DERECHO

1.- El problema de la eficacia en el derecho.

1.1.- Concepto de derecho.

La palabra derecho tiene una amplia gama de posibles significados. Su etimología latina *dirigire* implica un sentido de dirección hacia un determinado fin. En ese mismo sentido se aplica el vocablo a la ciencia jurídica, pues específicamente se refiere al conjunto de normas que regulan y pretenden dirigir o encausar la conducta humana. El Diccionario de la Lengua Española define el término como: "Participio pasado irregular de dirigir. Adjetivo. Recto, que no está doblado ni encorvado. Perpendicular, vertical. Conjunto de las Leyes y disposiciones que determinan las relaciones sociales desde el punto de vista de las personas y de la propiedad. Facultad de hacer una cosa, de disponer de ella o de exigir algo de una persona. Estudio del Derecho..."¹

Por su parte, el Diccionario Jurídico Espasa expresa lo siguiente:

"Etimológicamente, la palabra derecho deriva de la voz latina *Directus*, que significa lo recto, lo rígido. Sin embargo, para mencionar la realidad que nosotros llamamos derecho, los romanos empleaban la voz *ius*. La palabra derecho puede tomarse en tres acepciones

¹ Diccionario de la Lengua Española. Editorial Programa Educativo Visual, S.A. de C. V., Bogotá, 1995. Páginas 201-202

distintas. En primer lugar, designa el conjunto de normas o reglas que rigen la actividad humana en la sociedad, cuya inobservancia está sancionada: Derecho objetivo.

En segundo lugar, designa esta palabra las facultades pertenecientes al individuo. Un poder del individuo: Derecho subjetivo. En tercer lugar, el derecho como equivalente a la justicia, como portador del valor justicia”².

Sin embargo, debemos tomar en consideración cuando menos tres acepciones específicas de la palabra “derecho”, que son de interés para todo estudioso de la materia jurídica. De tal suerte, podemos entender al derecho desde este punto de vista en cualquiera de las siguientes formas:

1.- El Derecho, como una rama de las Ciencias Sociales, es una disciplina que se encarga del estudio de las normas jurídicas. Ross señala que “La ciencia del derecho es la actividad que pretende describir el derecho efectivamente en vigor en cierto país en un momento determinado”³.

También podemos entender la palabra *derecho*, a decir de Carlos S. Nino, como “la ciencia que estudia el conjunto de fenómenos jurídicos”⁴.

² Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe. Madrid, 1999. Página 301

³ Ross, Alf. El concepto de validez y otros ensayos. Editorial Fontamara. México, 1997. Página 10.

⁴ Nino, Carlos S. “Introducción al Estudio del Derecho”, Editorial Porrúa, México, 1978.

2.- El derecho "objetivo" u objeto de estudio de aquella ciencia, se entiende como un conjunto de normas que regulan la conducta humana.

Kelsen afirma al respecto que: "... (el derecho)... es una norma o sistema de normas... y una norma no es un hecho del ser sino una prescripción del deber ser, es el sentido de un hecho del ser, esto es, de un acto intencionalmente dirigido a la conducta de otros, es decir, el sentido de que los hombres deben conducirse de manera determinada"⁵.

Igualmente, el Diccionario Jurídico Espasa expresa que: "El derecho objetivo se puede definir como el conjunto de normas por las que se rige una sociedad"⁶.

3.- El derecho "subjetivo" es la potestad, prerrogativa o atribución que una norma jurídica le imputa a un sujeto. El diccionario Jurídico Espasa define al derecho subjetivo como: "El conjunto de facultades y poderes concretos atribuidos a un titular, a cuyo arbitrio se remite su ejercicio. Del derecho objetivo o norma, nace el derecho subjetivo como facultad, que se expresa cuando se dice que derecho es aquello que me es lícito o permitido hacer..."⁷

Página 5

⁵ Kelsen, Hans. Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho. Editorial Fontamara, México, 1995, Página 11.

⁶ Diccionario Jurídico Espasa. Página 301.

⁷ Diccionario Jurídico Espasa. Página 330.

Kelsen distingue y explica la diferencia entre el derecho como ciencia y como conjunto de normas, al expresar que: "Las normas jurídicas establecidas por las autoridades creadoras del derecho son prescriptivas en su establecimiento, el lenguaje es usado prescriptivamente." La ciencia jurídica, por otro lado, es descriptiva: "el jurista, como exponente teórico del derecho presenta las normas en proposiciones que tienen un sentido puramente descriptivo"⁸.

Por otro lado, existen diferentes corrientes doctrinarias que pretenden explicar el contenido del derecho, de acuerdo con diversos enfoques epistemológicos:

Iusnaturalismo: Considera que el derecho es el conjunto de normas creadas por el ser humano, para regular su conducta externa en sociedad, de acuerdo con una serie de valores que derivan de la propia condición humana y que son exclusivamente los que deben recogerse en las normas jurídicas. Dichos valores (como por ejemplo, el respeto del derecho de todo individuo a la vida) deben ser simplemente reconocidos por la norma ya que preexisten a la misma.

De acuerdo con Alf Ross, "El problema se plantea así: ¿cómo podemos conocer lo divino, que es absoluto?, Hay conocimiento y conocimiento: está el que se basa en datos sensoriales y en experiencias físicas, y está el que se apoya en un requerimiento inequívoco de nuestro espíritu, que no puede ser confirmado por

⁸ Raz, Joseph, El concepto de sistema jurídico, UNAM, Primera edición, México, 1986. Página 67

ninguna experiencia sensorial, pero, cabe destacar, tampoco puede ser negado por la sencilla razón de que permanece en un orden de verdades que trasciende los fenómenos del mundo”⁹.

Positivismo: Es un conjunto de teorías que representan una vertiente ideológica distinta a la antes mencionada. El iuspositivismo pretende explicar al derecho a partir de la existencia de normas creadas por el ser humano, bajo determinados procedimientos formales que sostengan su validez, y lo tanto esta corriente considera que la norma jurídica solo es tal cuando ha sido plasmada en un cuerpo normativo a través de procesos formales para su creación que la conviertan en derecho positivo, es decir, el derecho puesto por el ser humano para la regulación de su convivencia social, sin importar su contenido y aplicación real, es decir, el derecho se encuentra contenido en disposiciones jurídicas que permitan la regulación impuesta por el estado a la sociedad, para lograr su convivencia armónica¹⁰.

Aunque en la realidad, como lo reconoce el propio Kelsen en su obra “La Teoría Pura del Derecho”, nunca se ha dado del todo esa mutación que lleva de la concepción de la metafísica jurídica a la del derecho positivo ya que éste reconoce que su contenido está sometido a una mutación histórica y que se encuentra condicionado por circunstancias de tiempo y lugar, de igual modo en su teoría pervive la idea ética de la justicia.¹¹

⁹ Ross, Alf, *Op. Cit.* Página 7.

¹⁰ “Austin, de hecho, define “disposición jurídica” como “mandato general de un soberano dirigido a sus súbditos.” Joseph Raz. *Op. Cit.* Página 23.

¹¹ Kelsen, Hans. “La Teoría Pura del Derecho.” Editora Nacional, segunda edición.

Por su parte, Ross pretende establecer la diferencia entre el iuspositivismo y el iusnaturalismo al señalar que “debemos tomar la expresión “positivismo jurídico” en sentido amplio, como significando una actitud o enfoque de los problemas de la filosofía jurídica y de la teoría del derecho, basado en los principios de una filosofía empirista y antimetafísica. En contraposición, la expresión “derecho natural” es tomada en sentido amplio par designar la actitud o enfoque de los problemas de la filosofía jurídica y la teoría del derecho, basado en la creencia de que el derecho no puede ser descrito o comprendido exhaustivamente en términos de principios empiristas, sino que requiere de una interpretación metafísica, esto es, una interpretación a la luz de los principios y de las ideas inherentes a la naturaleza racional o divina del hombre, principios e ideas apriorísticos que trascienden al mundo de los sentidos”¹²

Realismo: Esta vertiente deriva de la anterior, y expresa que solo nos encontramos ante el fenómeno del derecho, cuando una disposición imperativo atributiva es creada como derecho objetivo positivo, pero la misma es real y eficazmente aplicada en la regulación de los actos concretos de la sociedad de un determinado estado para el que fue creada y en el que tiene vigencia y validez temporal y espacial. Mas adelante nos ocuparemos de precisar los conceptos de eficacia y validez de la norma jurídica, que permiten distinguir entre el positivismo jurídico y el realismo, como vertiente del mismo enfocada al análisis de la eficacia como elemento de la norma jurídica.

México, 1983, Página 45.

¹² Ross, Alf. Op. Cit. Páginas 8 y 9.

Postura tridimensional: Esta vertiente conocida también como postura ecléctica, indica que el derecho es el sistema de normas de conducta humana que recoge una serie de valores que la razón humana capta y traduce en normas de convivencia, dotadas de obligatoriedad por el estado a través del proceso formal de creación del derecho positivo, y que tienen una aplicación real y concreta en la regulación de la conducta humana.

El punto de vista a través del cual se analice el objeto de estudio denominado “derecho” constituye el enfoque epistemológico del estudioso o investigador de la ciencia jurídica; y de la posición asumida por los diversos autores depende la formación de una corriente de pensamiento que adquiere reconocimiento al formular postulados teóricos con pretensión de validez universal.

En últimas fechas, las corrientes de pensamiento en la ciencia jurídica asumen principalmente una postura ecléctica o de carácter tridimensional, en la que se considera desde luego la importancia de los valores que dan origen a la norma jurídica, tanto como el hecho de que esta debe ser fruto de un proceso formal de creación a cargo de los órganos competentes del estado que le da origen, y por supuesto la necesidad de que estas normas sirvan en la práctica para resolver los problemas cotidianos de los sujetos miembros de una sociedad para lograr la armonía en su convivencia.

En el transcurso de esta investigación, se tendrá presente la importancia de estas tres dimensiones del derecho objetivo, resaltando

desde luego la trascendencia de que un sistema de normas tenga eficacia, de acuerdo con lo que se ha apuntado líneas arriba.

1.2.- El derecho como sistema de normas.

De acuerdo con lo anterior, el derecho "objetivo" o derecho como sistema de normas de conducta humana, tiene ciertas características que es necesario conocer para su análisis.

Para Eduardo García Maynez, "El derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Trátase de preceptos imperativo- atributivos, es decir, de reglas que además de imponer deberes, conceden facultades."¹³

Es decir, el derecho como orden normativo es una serie de imperativos o normas que regulan la conducta humana con la pretensión de encausarla hacia un sistema armónico de vida en sociedad.

De esta forma, podemos definir al derecho como "El conjunto de reglas imperativo – atributivas que en una época y lugar determinados el poder público considera obligatorias"¹⁴

No obstante, debe precisarse que el derecho no puede entenderse solamente como un conjunto de normas creadas por el estado, o las

¹³ García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1990, Página 36.

¹⁴ García Maynez, Eduardo, *Op. Cit*, Página 97.

que este considera válidas, sino que debe definirse al derecho en función de su utilidad o el fin social que este cumple.

Para Bonecasse, “El derecho se justifica, en cuanto a su existencia, y desde el punto de vista puramente lógico, por su misma función. Esta no puede ser mas fácil de definir, ya que no es otra cosa que la realización de la armonía social.”¹⁵

1.3.- Características y elementos del derecho “objetivo.”

Este conjunto de normas al que nos hemos venido refiriendo, se distingue de otros órdenes normativos que también tienden a regular la conducta humana.

“Para que el ser humano pueda vivir en sociedad, es necesario que su conducta sea regulada. Más su conducta no sólo es regulada por normas jurídicas sino también por normas morales, religiosas y por los llamados convencionalismos sociales. Las normas enunciadas no tiene la misma naturaleza. Entre ellas, existen profundas diferencias. En lo único que coinciden todas, es en el hecho de regular la conducta de los individuos”¹⁶.

¹⁵ Bonecasse, Julien, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Themis, Bogotá, 1982, Páginas 8 y 9.

¹⁶ Perez Nieto, Leonel, y Ledesma Mondragón, Abel, Introducción al Estudio del Derecho, Harla, México, 1989, Página 37.

De acuerdo con Kelsen, "Junto a las normas jurídicas hay otras que también regulan el comportamiento recíproco de los hombres, es decir, que también son normas sociales"¹⁷.

Sin embargo, el derecho tiene una serie de caracteres que lo distinguen de los demás órdenes rectores de la conducta humana, a los cuales nos referiremos a continuación.

García Maynez considera que el derecho es un orden normativo que tiene las siguientes características:

"Heteronomía es la sujeción a un querer ajeno, o renuncia a la facultad de autodeterminación normativa"¹⁸. Ello implica que la norma jurídica es creada y ejecutada por un ente externo a los que va dirigida y deben cumplirla, independientemente de que no se haya creado por su voluntad.

Bilateralidad.- Toda norma jurídica lleva consigo un derecho subjetivo y en sentido contrario una obligación, esto es, el titular del derecho puede exigir de otro su cumplimiento. En otras palabras, todo aquello que es derecho de uno, es obligación de otro. "Las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones"¹⁹.

¹⁷ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, UNAM, México, 1986, Página 71.

¹⁸ García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 1990, Página 20.

¹⁹ *Idem*, Página 22.

Exterioridad.- La norma regula aspectos externos o manifestaciones exteriores de la conducta humana, y no así los interiores, que en último caso quedan en un segundo plano. Citando a Kant, el propio García Maynez considera que: “..el derecho limitase a prescribir la ejecución, puramente externa, de ciertos actos, sin tomar en cuenta el lado subjetivo de la actividad humana”²⁰.

Leonel Perez Nieto aclara al respecto: “Que las normas jurídicas sean exteriores significa que tales preceptos exigen una conducta fundamentalmente externa, sin embargo, también es cierto que en muchos casos atribuyen consecuencias jurídicas a los aspectos íntimos de comportamiento individual, es decir, que las normas jurídicas primordialmente sancionan las conductas externas de los individuos y secundariamente el aspecto íntimo o interno de las mismas”²¹.

Coercibilidad.- Es el elemento característico de las normas jurídicas, pues implica la posibilidad de imponer la conducta ordenada por la norma, aún en contra de la voluntad del sujeto que deba cumplirla, empleando para ello todos los medios de violencia institucionalizada para evitar su incumplimiento.

“Por coercibilidad entendemos la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso, en contra de la voluntad

²⁰ García Maynez, *Op. Cit*, Página 20.

²¹ Perez Nieto Leonel, et al, *Op. Cit*, Página 37.

del obligado.”²²

“El carácter obligatorio de las normas jurídicas no implica que deban cumplirse fatalmente, en vista de una necesidad ineludible. Tales normas expresan sólo lo que debe ser, pero que es susceptible de infringirse. Su carácter obligatorio estriba en que su infracción trae consigo una sanción o castigo para el infractor, impuesta por un poder organizado que en la sociedad cuida de que el derecho se observe.”²³

De donde se desprende que, entendido desde el punto de vista objetivo y en su aspecto positivo, el orden jurídico puede ser concebido como un sistema de normas coercibles que tiene como fin regular la conducta externa de los seres humanos para procurar la convivencia social armónica.

1.4.- La eficacia de las normas jurídicas.

Cuando hablamos de “eficacia”, sin duda pensamos en la cualidad de un agente para producir el efecto deseado, pero con relación a las normas jurídicas solemos confundir la eficacia, con la validez, la vigencia, obligatoriedad, y otros términos similares, por lo cual es importante precisar estos puntos.

²² García Maynez, *Op. Cit*, Página 22.

Por eficacia de las normas debemos entender la capacidad que en la realidad tienen éstas para normar la conducta, en otras palabras es la adecuación de la conducta de los destinatarios de la norma, en los hechos, al objeto directo que ésta persigue, lo que a su vez significa que estas normas son efectivamente obedecidas y que lo son porque ellas son vividas (o a decir de Alf Ross: "*experience and felt*"²⁴), como socialmente obligatorias. En esta cuestión, sin embargo, es importante distinguir el tipo de expresión lingüística que se utiliza: uno es el significado del lenguaje normativo y el otro el de la certeza de que esa norma es derecho vigente y eficaz.

Por su parte la doctora Leticia Bonifaz Considera que "en términos generales, el calificativo "eficaz" puede darse a "algo" en función de sus propósitos o fines. En el terreno específico de lo jurídico... este calificativo está ligado a la consecución de los fines del derecho en general o de una norma en particular."²⁵

1.5.- Diferencia entre validez y eficacia de las normas jurídicas.

Como mencionamos al principio de este capítulo, el concepto de eficacia se haya íntimamente vinculado con el de validez, aunque la teoría jurídica se ha ocupado de definirlos por separado tratando de delimitarlos.

²³ García, Trinidad, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, Segunda Edición, 1986, página10.

²⁴ Ross, Alf, El Concepto de Validez y otros Ensayos , Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Ediciones Fontamara, México, 1999, Página 18.

²⁵ Bonifaz, Alfonso, Leticia, El Problema de la Eficacia en el Derecho, Editorial Porrúa, México, 1993, Página 5.

Respecto a "validez" de una norma jurídica, podemos afirmar que se trata de su existencia misma, esto es, en el mundo del "deber ser", en contraposición al mundo del "ser", al mundo de los hechos.

Kelsen equipara los conceptos de "validez" y "existencia" de la norma jurídica, señalando que, para que ésta sea válida, "debe ser", es decir, que los sujetos a ella deben cumplirla, pues de otra manera no revestiría ese carácter. Ahora bien, en un sistema positivo, la validez no puede ser absoluta, sino relativa, pues esta sujeta a un ámbito espacial, temporal, material y personal de validez y por tanto la norma solamente "debe ser en un momento y lugar determinados y en relación con ciertos hechos y sujetos en particular, en tanto que la eficacia es una condición de la validez en el sentido de que la eficacia debe añadirse a la creación para que tanto el ordenamiento jurídico como un todo, como también una norma individual, no pierdan validez." ²⁶

De lo anterior podemos concluir que una norma que no es eficaz, de cualquier modo, dejará de ser válida en un sistema jurídico.

Según Alf Ross, el problema de si una norma es vigente o si tiene validez no se puede resolver sin hacer referencia al derecho como sistema, como "el conjunto abstracto de ideas normativas que sirve como un esquema de interpretación para los fenómenos del

²⁶ Kelsen, Hans, Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho, Página 24.

derecho en acción. “²⁷

De acuerdo con ello, un orden jurídico nacional, considerado como un sistema vigente de normas, puede ser definido como “el conjunto de normas que efectivamente opera en el espíritu del juez porque este las vive como socialmente obligatorias y por eso las obedece.”²⁸

El Diccionario de la Lengua Española define el concepto de validez como: “calidad de válido o verdadero. Periodo de tiempo en el que un documento está en vigencia.”²⁹

El mismo diccionario define a su vez la eficacia como: “virtud, actividad o fuerza”, y al referirse a la condición de eficaz expresa que es aquello: “activo, que produce efecto.”³⁰

Por lo tanto, la validez de una norma jurídica depende de que la misma haya sido creada bajo las formas o procedimientos legalmente previstos, y por lo tanto tenga vigencia o vigor, es decir, que exista la obligación jurídica de ser observada, mientras que la condición de eficacia de la norma necesariamente implica que esta produzca efectos reales y concretos en la sociedad, es decir, no basta con que la norma exista y deba ser observada, sino que es necesario que la misma sea aplicada concretamente y produzca efectos concretos.

²⁷ Ross, Alf, Sobre el Derecho y la Justicia, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Ediciones Fontamara, México, 1997, página 18.

²⁸ Ross, Alf, Op, Cit, Página 35.

²⁹ Diccionario de la Lengua Española, Página 624. A su vez, al definir el término “vigencia”, el propio diccionario expresa que “es una calidad que se atribuye a las leyes, ordenanzas, costumbres, etc. que deben ser observadas en un lugar y tiempo determinados.”

³⁰ Diccionario de la Lengua Española, Página 237.

Raz menciona que "las normas establecidas por la autoridad jurídica, que imponen obligaciones y confieren derechos a los sujetos jurídicos, no son verdaderas ni falsas, sino únicamente válidas o no válidas. Que una norma sea obligatoria y que sea válida es una y la misma cosa, y ambos significan que esta existe: por validez entendemos la existencia específica de las normas. Decir que una norma es válida es decir que asumimos su existencia, o lo que equivale a lo mismo, asumimos que tiene fuerza obligatoria para aquellos cuya conducta regula." ³¹

Por otro lado, no debemos perder de vista que existen diversas maneras de entender el concepto de eficacia de la norma jurídica.

Para John Austin, la eficacia "constituye el hábito de obediencia general hacia el legislador supremo." ³²

En su obra "El problema de la Eficacia en el Derecho" la doctora Leticia Bonifaz desglosa las teorías que identifican ambos conceptos, y las que consideran una diferencia entre los mismos, dependiendo de la adopción de una postura formalista o realista.

Para efectos de esta investigación, utilizaremos el concepto de eficacia desde el punto de vista del realismo jurídico, considerando a la postura realista como "la que sostiene que una disposición jurídica

³¹ Raz, Joseph, *Op Cít*, Página 67.

³² *Idem*, Página 53.

existe porque y en tanto que es socialmente aceptada y seguida (obedecida). ”³³

1.6.- Distintos tipos de normas y su eficacia.

Debemos ser cuidadosos cuando nos referimos a la eficacia de las normas jurídicas, pues existen diversos tipos de estas y los efectos que producen pueden ser también diversos, por lo que consideramos conveniente exponer una clasificación de las mismas según los efectos que su cumplimiento genera:

- a) Normas prescriptivas.
- b) Normas declarativas o enunciativas.
- c) Normas supletorias.
- d) Normas dispositivas.
- e) Normas instrumentales.
- f) Normas programáticas.

A decir de García Maynez, “La palabra *norma* suele usarse en dos sentidos: uno amplio y otro estricto: *lato sensu* aplicase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no., *strictu sensu* corresponde a la que impone deberes o confiere derechos.”³⁴

Al analizar la teoría kantiana de los imperativos categóricos de conducta, el mismo autor considera que “los juicios que postulan

³³ Bonifaz Alfonzo, Leticia, *Op. Cit*, Página 16.

³⁴ García Maynez, Eduardo, *Op. Cit*, Página 4.

deberes divídense en categóricos e hipotéticos. Los primeros ordenan sin condición, los segundos, condicionalmente. Esta dicotomía encuentra su antecedente en la moral kantiana. Imperativos categóricos, dice el filósofo prusiano, son aquellos que mandan una acción por sí misma, como objetivamente necesaria, hipotéticos, los que prescriben una conducta como medio para el logro de determinado fin.”³⁵

Por lo tanto, las normas jurídicas resultan ser en principio imperativos categóricos de conducta, enunciados en forma general, abstracta e impersonal y con las características arriba señaladas (heterónomas, externas, bilaterales y coercibles).

Por lo tanto, es lógico pensar que toda norma jurídica es una norma prescriptiva, es decir, que impone deberes y confiere derechos. García Maynez considera que “Los impuestos por un imperativo son siempre deberes del sujeto. Este recibe el nombre de obligado. Obligado es, pues, la persona que debe realizar (u omitir) la conducta ordenada (o prohibida) por el precepto.”³⁶

Así, pues, encontramos que de acuerdo con la definición tradicional de la norma, toda norma jurídica es prescriptiva de una conducta que debe ser asumida por todos aquellos sujetos que se encuentren en la misma hipótesis normativa.

³⁵ *Idem*, Página 9.

³⁶ García Maynez, *Op. Cit.*, Página 8.

No obstante, algunos tipos de normas jurídicas no tienen el fin inmediato de obligar a un sujeto a asumir determinada conducta, de donde surge la idea de una clasificación diversa de los distintos tipos de normas.

Ejemplo de ello es el caso de las llamadas "normas enunciativas o declarativas" cuyo fin es el de definir o explicar alguna condición necesaria para hacer aplicable la norma prescriptiva de conducta. Tal es el caso de la disposición legal que nos explica lo que es el adulterio, pues sin ella sería imposible hacer eficaz la norma jurídica que prohíbe esta conducta.

"Normas supletorias son las que despliegan su eficacia siempre que falte una voluntad específica de las partes, el artículo 1.575 del Código Civil Italiano, por ejemplo, establece que cuando las partes no han determinado la duración del arrendamiento, este se entiende convenido por un año."³⁷

Es decir, que la norma supletoria no prescribe una conducta a asumir, sino que establece supuestos de carácter supletorio en el caso de otras normas.

³⁷ Lumia, Guissepe, Principios de Teoría e ideología del Derecho, Editorial Debate, S.A., Madrid, 1993, Página 37.

"Normas dispositivas son las que despliegan su eficacia siempre que las partes no quieran derogar la reglamentación prevista por la ley, en el caso de que tal derogación esté permitida." ³⁸

Por otra parte, "se llaman normas instrumentales a aquellas que no imponen a los destinatarios la obligación de realizar determinados actos, sino que prescriben las condiciones que los sujetos deben observar si quieren conseguir determinados fines. La ley no impone a nadie hacer el testamento, pero establece las condiciones que deben respetarse siempre que un sujeto quiera disponer válidamente por testamento de sus bienes para después de la muerte." ³⁹

Las normas programáticas son de existencia reciente en los diversos sistemas jurídicos, y generalmente pretenden atender a la dinámica y necesidades sociales que el estado debe cubrir como uno de sus fines.

Guiseppe Lumia se refiere a estas señalando que: "éstas establecen el fin a conseguir, pero dejan a la discreción del destinatario la elección de los medios (para conseguir dicho fin). Son normas programáticas muchas de las disposiciones contenidas en la constitución italiana, que piden al legislador ordinario la elección de los medios para la obtención de ciertos objetivos. La ley, dice por ejemplo el artículo 39, determinará los programas y controles oportunos para que la actividad económica pueda ser orientada y coordinada a los

³⁸ *Idem*, Página 37.

³⁹ *Idem*, Página 36.

finés sociales. También son programáticas las llamadas *directivas* que emanan de los órganos comunitarios de los entes supranacionales, como la Comunidad Económica Europea, que establece ciertos fines que deben ser perseguidos por los estados miembros, dejando a los gobiernos de cada país la responsabilidad de la elección de los medios más convenientes. No parece que pueda ponerse en duda el carácter imperativo de estas normas. Por lo que respecta a las normas programáticas, su carácter imperativo se deriva de la obligatoriedad misma del fin prescrito. Puede señalarse que en estas normas, es obligatorio el fin a conseguir mientras que es libre la elección de los medios.”⁴⁰

2.- La constitución del estado y su importancia.

2.1.- ¿Qué es una constitución?

La palabra *constituir* significa crear, por lo tanto podemos entender el vocablo *Constitución*, como la acción o efecto de constituir, es decir, como la manera en que una cosa o persona está conformada, su estructura o configuración. El diccionario de la lengua española expresa como definición de constitución lo siguiente: “ Acción y efecto de constituir. Manera de estar constituida una cosa. Contextura fisiológica de un individuo. Forma de gobierno de cada estado. Ley fundamental de la organización de un estado.”⁴¹

⁴⁰ Lumia, Guissepe, *Op. Cit*, Páginas 36 y 37.

⁴¹ Diccionario de la Lengua Española, Página 159.

Así, cuando nos referimos a una persona, podemos analizar su constitución física entendida como compleción o atributos morfológicos. Por constitución de una persona de Derecho Colectivo, entendemos el acto a través del cual un grupo de individuos externa su voluntad y decide formar y crear un nuevo ente. La Constitución de una mesa es la manera en que ésta se encuentra constituida. Vemos pues que el término Constitución es un término real, es decir, que nos refleja la manera en que algo está conformado a través de análisis de elementos objetivos, y la manera en que los sentidos humanos pueden percibir su estructura.

Si se realiza el ejercicio del escribir en un documento escrito, la manera de que una persona jurídico colectiva están conformadas, o la estructura de que un determinado objeto presente, a ese documento también se le puede llamar constitución (para identificar que el texto expresa la constitución de una cosa). De ésta manera, quien no tenga a la vista el objeto puede conocer la manera que está constituido.

Ahora bien, habiendo identificado el carácter real del concepto constitución (es decir, vinculado con elementos objetivos), podremos pasar al análisis de la constitución de un estado, que es el tema de nuestro interés.

En el ámbito jurídico, indebidamente se identifica por lo general al concepto de constitución con el de una norma jurídica. En la mayoría de los textos y la doctrina constitucional mexicana, encontramos una serie de explicaciones sobre la identidad entre constitución y ley.

El Diccionario Jurídico Espasa considera lo siguiente: "En sentido material, (constitución es) el complejo de normas jurídicas fundamentales escritas o no escritas, que traza las líneas maestras de un ordenamiento jurídico, y en sentido formal, es un conjunto de normas legislativas que ocupan una posición especial y suprema en el ordenamiento jurídico y que regulan las funciones de los órganos fundamentales del estado."⁴²

2.2.- Constitución Política del Estado.

La sociedad o "pueblo", como titular del poder supremo dentro de un estado (que es la soberanía), tiene la capacidad de elegir entre diferentes opciones políticas de organización para lograr sus fines como estado: la convivencia armónica, la seguridad, el orden, el bien común, entre otros, y al tomar decisiones para configurar un estado conforme a sus necesidades, y dotarlo de una estructura política, está realizando la acción primordial que puede efectuar para lograr sus objetivos, pero su actividad no se agota en ello, pues es preciso que adapte esas decisiones de acuerdo a nuevas circunstancias y necesidades que la realidad plantea.

En la enciclopedia Jurídica Omeba, el doctor Humberto Piconte nos ofrece como definición de constitución la siguiente:

"Constitución es el conjunto de todos los entes, comunidades e instituciones en general, que forman parte del orden jurídico y se rigen

⁴² Diccionario Jurídico Espasa. Página 233.

por un complejo de normas jurídicas y extrajurídicas que son impuestas algunas veces a sus integrantes en forma coactiva por órganos especializados, y otras acatadas voluntariamente por los mismos.”⁴³

Evidentemente, las decisiones políticas fundamentales (constitución política) deben ser plasmadas en normas jurídicas para dotarlas de obligatoriedad y así poder garantizar su cumplimiento y observancia en beneficio de los intereses de la sociedad. De ésta manera surge un cuerpo normativo del que posteriormente se derivará toda ley o norma jurídica válida dentro del estado. Este cuerpo normativo superior es identificado precisamente como la constitución (jurídica) del estado, pero esa constitución jurídica, está subordinada a la existencia de una constitución política previa y que le da origen, producto de las decisiones políticas tomadas por el pueblo en ejercicio de su soberanía.

De acuerdo con lo antes expresado, la constitución de un estado es el acto a través del cual se crea o se conforma esta entidad política. Como sabemos, un estado es una organización creada por los seres humanos con el fin de buscar la organización social encaminada a satisfacer de la mejor manera ciertas necesidades comunes. Para Carl Schmitt, el término “constitución comprende un concepto de carácter

⁴³ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III, Editorial Bibliográfica Argentina S. de R. L. Buenos Aires, Argentina, 1967, Página 1025.

absoluto, ya que significa la situación total de la unidad y ordenación política dentro de un estado.”⁴⁴

2.3.- La constitución como norma jurídica.

La teoría jurídica y en particular la del Derecho Constitucional en México, expresan contundentemente la identidad entre constitución del estado y norma jurídica. Por ejemplo, García Maynez, aborda el asunto al señalar que: “Todo precepto de derecho pertenece a un sistema normativo. Tal pertenencia depende de la posibilidad de referir directa o indirectamente la norma en cuestión a otra u otras de superior jerarquía, y en última instancia, a una norma suprema, llamada constitución o ley fundamental.”⁴⁵

En principio, debemos entender lo que es y lo que representa la constitución mexicana para comprender los efectos que tiene la vida del país. El artículo 133 de la Constitución Mexicana expresa que: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y 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 ley suprema de la Unión.” La explicación jurídica del concepto constitución es clara. A decir de ésta disposición, la Constitución Mexicana es una ley.

⁴⁴ Schmitt, Karl, Teoría de la constitución, Editorial Aries, Madrid, 1978, Página 3.

⁴⁵ García Maynez, Eduardo, *Op. Cit.* Página 79.

La constitución política es el proyecto de vida nacional o ideología del estado que se determina según la correlación de fuerzas entre los grupos sociales, mientras que el cuerpo normativo en el que se plasma ese proyecto de vida nacional es en realidad la constitución jurídica del estado mexicano, pero ello no quiere decir que las normas o leyes den lugar a la existencia del estado, sino que por el contrario, es la fuerza política de los grupos sociales la que lo constituye, para posteriormente implementar un sistema de normas jurídicas que garantice la supervivencia y efectividad de ese proyecto de vida nacional que guiará las bases de la actuación de gobierno y sociedad dentro del estado.

La llamada "teoría pura del derecho" promovida por el autor austriaco Hans Kelsen, ha llevado a la mayoría de los juristas que siguen su doctrina el error de analizar, entender e interpretar las normas jurídicas sin tomar jamás en consideración los aspectos políticos, económicos o sociales que dan origen y legitiman un sistema de normas. En el tema que nos ocupa, específicamente la teoría kelseniana ha constituido por mucho tiempo un paradigma poco cuestionado. Kelsen omite en su Teoría General del Derecho y del Estado, considerar que el respeto y la observancia de las normas jurídicas emanan del grado de legitimidad con que cuentan las leyes. Ese grado de legitimidad, en el caso de la constitución-ley, está dado en origen de virtud de que ésta ley emana de un consenso entre los grupos sociales a los que se les van a aplicar las normas y que por lo tanto les deben respetar y obedecer.

En el caso de las demás normas jurídicas diferentes a la constitución-ley, su legitimidad se encuentra en función de su apego a esta norma jurídica superior en rango a las demás.

De acuerdo con lo anterior, es indispensable diferenciar la constitución del estado en sus términos políticos o reales, de la constitución-ley o constitución jurídica (que es el aspecto formal).

Por su parte, Ferdinand Lasalle expresa, al pretender responder a la pregunta ¿qué es una constitución?, que "si hiciese esta pregunta a un jurista, me contestaría seguramente en términos parecidos a estos "la constitución es un pacto jurado entre el rey y el pueblo, que establece los principios básicos de la legislación y del gobierno dentro de un país", o bien "la constitución es la ley fundamental proclamada en el país, en la que se echan los cimientos para la organización del derecho público de esa nación", pero todas esas definiciones jurídicas formales distan mucho de dar satisfacción a la pregunta formulada." ⁴⁶

Lasalle pretende distinguir entre los conceptos de constitución y ley, llegando a la conclusión de que debemos considerar a la constitución como la ley fundamental de contenido necesario para recoger en su valor la suma de los factores reales de poder, o bien, la decisión consciente que la unidad política toma y se da a sí misma definiendo al estado ⁴⁷.

⁴⁶ Lassalle, Ferdinand, ¿ Qué es una constitución?, Editorial Colofón, México, 1998, Página 49 y siguientes.

Como podemos observar, ambos autores expresan conceptos de constitución, distintos, uno de carácter formal, y el segundo basado en los aspectos reales, políticos o materiales de la vida estatal, y no sólo en normas jurídicas, por lo que consideramos que dichas definiciones nos expresan dos puntos de vista diferentes sobre el contenido de la constitución de un estado. Así pues, se distingue la constitución del estado en sentido real, de su parte jurídica (que es la constitución en sentido formal).

Lo anterior genera dos grandes vertientes ideológicas dentro del estudio del derecho constitucional. La primera de ellas, conocida como formalismo jurídico, es la que prevalece en el estudio de la Teoría Constitucional mexicana, y a la que se apegan la mayor parte de los autores mexicanos como Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa, entre los principales.

La segunda vertiente tiene que ver con el estudio de la Teoría Constitucional a través del análisis de fenómenos políticos y sociales que le dan origen a la constitución del estado. Entre los autores más destacados en esta corriente doctrinal encontramos a Carl Schmitt, Loewenstein y en la actualidad, en nuestro país, el más claro expositor de esta vertiente es el Dr. Miguel Covián Andrade.

Ello explica el por qué se presentan contradicciones al referirnos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una norma jurídica, pues seguramente un especialista en Teoría Política

⁴⁷ Lasalle, Ferdinand, *Op. Cit.* Páginas 5 y 6.

no entiende como lo hacen los juristas, a la constitución como un fenómeno jurídico. No obstante, tal situación no impide conciliar o armonizar ambas interpretaciones para fines de esta investigación y podemos referir a aspectos tradicionales del estudio formal de la constitución jurídica, como el que enseguida se analiza.

A continuación, exponemos una breve descripción de la superioridad jerárquica constitucional sobre otras normas dentro de un orden jurídico, y específicamente el mexicano, (lo que se ha dado por llamar "principio de supremacía constitucional") a efecto de determinar la importancia material y formal del texto de la constitución jurídica en el sistema de normas, y entender desde luego la necesidad de su preeminencia y eficacia en el orden jurídico nacional.

2.4.- Supremacía constitucional y jerarquía de las normas jurídicas.

En todo orden jurídico, las normas se encuentran jerarquizadas sistemáticamente, de tal forma que unas derivan de otras y por lo tanto el fundamento de su legitimidad o su validez es precisamente el hecho de que se encuentren ajustadas al ordenamiento superior. Hans Kelsen es muy claro al establecer, en su "pirámide normativa" un propuesta sobre los niveles jerárquicos de las normas jurídicas, teoría que hasta ahora ha sido ampliamente aceptada.

A decir de Kelsen " Una pluralidad de normas forman una unidad, un sistema, un orden, cuando su validez puede ser atribuida a una norma única como fundamento último de esa validez. En cuanto fuente común, esta norma fundamental constituye la unidad en la pluralidad de todas las normas que integran un orden. " ⁴⁸

La aplicación de la teoría jurídico formal kelseniana, nos permite clasificar las normas en la siguiente forma:

En primer lugar, una constitución, que es la norma superior en todo el sistema y de la que emanan los demás ordenamientos legales, por lo que a esta le deben su validez y legitimidad.

Posteriormente, las leyes secundarias, ordinarias o reglamentarias, que emanan directamente de la constitución en alguna de las dos siguientes formas:

- a) Cuando la norma jurídica constitucional faculta directamente a un órgano para emitir normatividad en una materia o campo específico.
- b) Cuando un precepto o disposición constitucional precisa ser pormenorizado para su aplicación práctica.

⁴⁸ Kelsen, Hans Op. Cit. Página 94.

Las leyes tienen a su vez reglamentos, que son inferiores jerárquicamente por emanar de estas, y por lo tanto los reglamentos deben adecuarse a las disposiciones legales y constitucionales.

El maestro Eduardo García Maynez explica lo siguiente: La norma suprema (se refiere a la constitución jurídica) no es un acto, pues, como su nombre lo indica, es un principio límite, es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría. El orden jurídico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

- 1.- Normas constitucionales.
- 2.- Normas ordinarias.
- 3.- Normas reglamentarias.
- 4.- Normas individualizadas. " 49

Sin embargo, es evidente que el hecho de que no exista sobre la norma jurídica constitucional ninguna otra de superior jerarquía, no implica una "generación espontánea" de la norma constitucional, pues debemos preguntarnos y explicar el fundamento de validez de la norma constitucional con base únicamente en los aspectos políticos y sociales que le dan origen a la constitución política del estado y que luego se transforma en normas jurídicas constitucionales.

2.4.1.- La Jerarquía de las normas jurídicas en el derecho mexicano.

El artículo 133 de la Constitución Mexicana establece que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y 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 ley suprema de la Unión.”

De lo que se desprende, que en nuestro país, la base de la pirámide de normas estaría formada por:

Constitución Jurídica - Leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen - Tratados Internacionales. Según este artículo, tienen el mismo nivel jerárquico, ya que de todas ellas son ley suprema de la Unión.

Dentro del concepto “las leyes que de ella emanen” tendríamos por supuesto que incluir todas aquellas que expida el Congreso de la Unión, siempre que esté facultado para ello en la propia constitución, ya sean leyes federales, o bien, leyes de carácter local para el Distrito Federal (que por disposición de los artículos 73 fracción VI y 122 fracción I de la Constitución, también puede expedir este órgano).

Cabe aclarar que las leyes que cada entidad federativa expida teniendo como fundamento de su facultad alguna disposición constitucional, (entre las que entrarían las llamadas “constituciones de los estados” que en estricto sentido no son más que leyes de organización interna o estatutos gubernativos de las entidades

⁴⁹ García Maynez, Eduardo. Op. Cit. Página 85.

federativas), no son calificadas por este precepto como "leyes supremas de la unión" por la falta de aplicación territorial de estas normas en todo el país, debido a su limitación competencial exclusivamente en el territorio de la entidad federativa que expide dicha ley local.

Por disposición expresa del artículo 133 constitucional, son "ley suprema de la unión" la constitución-ley o constitución jurídica de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma y las leyes de carácter federal, o las locales del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, sin embargo, existen una serie de normas en el sistema jurídico mexicano, que no se encuentran contempladas dentro de esta disposición constitucional, y se trata de una serie de normas jurídicas que no cuentan con la naturaleza de una ley. Adelante nos referiremos a esta serie de disposiciones que, sin ser leyes, también forman parte del sistema jurídico mexicano.

En el segundo nivel de la pirámide tendríamos a todas aquellas disposiciones que se desprendan de las leyes, como podrían ser:

- a) Los reglamentos subordinados a las leyes expedidas por el Congreso de la unión, y que de hecho son expedidos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en uso de la supuesta "facultad" que le atribuye en la fracción I del artículo 89 constitucional, el cual en realidad solamente dispone:

“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”⁵⁰.

b) Todas las leyes ordinarias o de fuero común que expiden las entidades federativas en el sistema mexicano.

En el último nivel de la “pirámide” encontraríamos a todas aquellas disposiciones normativas que se desprenden de este tipo de ordenamientos, tales como los decretos, acuerdos, circulares, Normas Oficiales Mexicanas, Convenios de Colaboración, entre otras muchas novedosas figuras jurídicas que viene a integrarse a últimas fechas al catálogo de normas de carácter general que día a día se expiden y que rigen obligatoriamente la conducta humana, aclarándose que muchos de ellos carecen de sustento o base constitucional y legal para su expedición, por lo que no pueden ser considerados dentro del sistema formal de jerarquía de normas, ya que se trata de normas “de facto” sin sustento jurídico para su expedición.

Todas estas normas, al menos, reconocen como su fundamento de validez el apego a la norma superior jerárquica,

⁵⁰ El texto transcrito se identifica como la “facultad reglamentaria” o atribución del Ejecutivo Federal para reglamentar las leyes, aunque ello no se desprende del sentido gramatical de la disposición.

Ahora bien, ¿cuál será el fundamento de validez de la norma constitucional, si esta no deriva a su vez de otra norma? A continuación se tratará el tema de la constitución como norma jurídica y su eficacia, pretendiendo explicar por qué la misma es considerada legítima y por lo tanto es obedecida.

3.- Eficacia de las normas constitucionales.

La norma jurídica constitucional, por servir de base o fundamento de todas las demás normas que componen un orden jurídico, ha sido llamada "norma fundante básica", y de esa forma Kelsen y otros autores se refieren a dicha norma superior jerárquica de todas las demás que componen un orden jurídico,

3.1.- Necesidad de Garantizar las normas constitucionales ante el problema de su ineficacia.

Este tema se encuentra íntimamente ligado al de la eficacia de las normas, ya que para determinar ésta es necesario que la norma se aplique, encontrándose dicha aplicación relacionada de manera inmediata con los órganos que Raz llama "jurídico – aplicadores."⁵¹

El gobernado, deberá contar con la seguridad no sólo se que existe una norma jurídica que le da derechos y facultades, sino que ésta es aplicable y puede contar con seguridad con su protección, ante esto

⁵¹ Raz, Joseph. " La autoridad del Derecho " (ensayos sobre derecho y moral). Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982. Páginas 117 a 118.

Jellinek decía que “ La validez o positividad de un derecho necesita ser garantida de algún modo, esto es, es preciso que haya poderes cuya existencia haga esperar a los ciudadanos que las normas jurídicas han de transformarse en exigencias abstractas dirigidas a la voluntad humana, en acciones concretas.”⁵²

Por tanto, podemos afirmar que las “garantías”, son instrumentos que crea el propio orden jurídico y con los que cuenta el gobernado para poder defender ante terceros, sean estos otros gobernados o la propia autoridad, los derechos subjetivos públicos de que es titular.

“Muchas veces se ha llegado a pensar que es suficiente la expedición de una ley para resolver los problemas que en un momento determinado aquejan a la sociedad. Los resultados esperados en ocasiones no llegan por ineficacia del cuerpo normativo. En el fondo, el problema estriba en que el derecho requiere de ciertas garantías jurídicas y extrajurídicas para lograr y mantener su eficacia.”⁵³

Para poder garantizar la eficaz aplicación del derecho y en general la obediencia a las normas jurídicas, existen diversos tipos de garantías de las cuales hablaremos a continuación.

3.1.1.- Garantías económicas.

Estas desempeñan un papel muy importante para garantizar el

⁵²Jellinek, George, Teoría General del Estado, Compañía Editorial Continental, México 1956, Página 637.

ejercicio de un derecho, el cumplimiento de un deber, o la aplicación de una sanción. Para ello se requiere de una infraestructura material que constituye en si misma una garantía. Esto se hace mas claro cuando se trata de garantizar el goce de derechos subjetivos públicos, que constituyen directamente obligaciones de hacer por parte del Estado frente a los gobernados, como sería el caso de la educación “obligatoria, pública y gratuita” a que alude el artículo 3 constitucional, para cuya prestación se requiere de cierta infraestructura. Este aspecto cobra mayor relevancia si partimos de la visión marxista del derecho que considera a este una “superestructura” condicionada por la base económica.

3.1.2.- Garantías sociales.

Jellinek considera que “Las grandes fuerzas sociales, religión, costumbres, moralidad social, en una sola palabra, la totalidad de las fuerzas culturales, de las fuerzas que éstas crean y de los efectos que producen, que influyen constantemente en la formación y desenvolvimiento del derecho y aseguran su validez conjuntamente con otras fuerzas. Estas son las que limitan mas eficazmente cuanto hay de arbitrario en las concepciones jurídicas mas abstractas y determinan, aún mas que la voluntad consciente, la vida real de las instituciones políticas.”⁵⁴

3.1.3.- Garantías Políticas.

⁵³ Bonifaz, Alfonso, Leticia, *Op. Cit*, Página 77.

⁵⁴ *Idem*, Página 637.

Estas garantías son aquéllas que otorga el Estado directamente para respaldar, mediante el uso de su poder la eficacia de las normas jurídicas, ante lo cual no podemos dejar de lado la importancia de la legitimidad de la autoridad que represente a dicho estado y que por tanto esta facultada para ejercer el poder, por su parte Kelsen dice que " Si se preguntara qué significa verdaderamente en la vida social la expresión " poder ", sólo puede uno contestar que al expresar de alguien tienen poder sobre otro, se quiere decir que ese alguien puede inducir al otro a seguir la conducta que aquél desee. " ⁵⁵

Las garantías políticas no son sino relaciones reales de poder que existen entre los factores políticos organizados, como sería el caso de la división de poderes o el de las esferas de competencia.

Según Jellinek, contribuyen a formar la garantía política: La creación de órganos particulares para realizar funciones especiales de estado. El juramento prescrito en la ley (por ejemplo el juramento a que se refieren los artículos 87 y 97 constitucionales), y las responsabilidades de los funcionarios.

Pero sin duda la primera y principal garantía política como comentamos anteriormente estriba en la legitimidad de la autoridad de donde emana el derecho o de la que lo ejecuta, en su obra ¿Qué es

⁵⁵ Kelsen, Hans, Derecho y paz en las relaciones internacionales, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, Página 93.

una Constitución?. Ferdinand Lasalle apunta que "una Constitución no es el acto de un gobierno sino de un pueblo que constituye un gobierno y gobierno sin constitución es un poder sin derecho."⁵⁶

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la legitimidad de las autoridades del Estado o del poder que ellas ejercen depende del pueblo a quien gobiernan y en tanto éste las considere legítimas, serán legítimos los actos que ellas ejecuten y las leyes que promulguen, garantizándose con eso la aplicación legítima de un derecho legítimo.

3.1.4.- Garantías jurídicas.

Se entiende por tales el conjunto de disposiciones jurídicas que tienden a hacer efectivo y tutelar la vigencia del derecho. Más adelante nos referimos a este aspecto en el apartado relativo al control constitucional.

4.- El Estado de Derecho.

4.1.- El Estado.

Como sabemos, el hombre por naturaleza tiende a ubicarse como un ser social, organizándose para la satisfacción de intereses comunes con los otros individuos que lo rodean, por lo que la organización humana al evolucionar va alcanzando diferentes niveles hasta llegar al que actualmente conocemos como el "estado."

⁵⁶Lasalle, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, Editorial Colofón. México, 1986, Página

El término “Estado” es definido por el diccionario como: “Situación que guarda una persona o una cosa. Orden, jerarquía y calidad de las personas que componen un pueblo. Cuerpo político de una nación.”⁵⁷

Por su parte, el Diccionario Jurídico Espasa expresa en relación al Estado, que: “Su concepto más generalizado se refleja en distintas definiciones doctrinales entre las que se encuentra la de Sánchez Agesta, que transcribimos: una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad. De esta manera, la idea del estado integra la de comunidad: el estado es la comunidad organizada... Una parte de la doctrina aplica la idea de Estado a todas las formas políticas asumidas a lo largo de la historia por las comunidades independientes, con lo que quedan comprendidas en ella, incluso las polis griegas, o el imperio romano. Sin embargo, con mayor precisión, otros autores limitan el concepto a una forma política históricamente concreta, aunque difieren en cuál sea el tiempo de su aparición... La evolución del Estado ofrece realidades cambiantes, tanto en lo que concierne a la estructura de sus órganos como a sus fines y los límites de su poder en función de los derechos humanos.”⁵⁸

178.

⁵⁷ Diccionario de la Lengua Española, Página 268.

⁵⁸ Diccionario Jurídico Espasa, Páginas 387 y 388.

Dentro de la doctrina existe concordancia en señalar que el ser humano, por su instinto gregario, tiende a agruparse en forma organizada, persiguiendo propósitos comunes con otros seres humanos, con el fin de satisfacer sus necesidades, lograr la subsistencia y asegurar la supervivencia del grupo social al que pertenece.

Las comunidades humanas son el primer modelo de agrupación social, que tiene como característica distintiva la cercanía territorial de sus miembros. De allí que, al compartirse intereses y necesidades similares, los individuos se ven obligados a actuar en forma conjunta para resolver determinadas cuestiones de interés general y tratar de establecer reglas que organicen su convivencia y participación, de donde al paso del tiempo surge la estructura organizada de la sociedad en forma política y jurídica, que es el Estado, en cuya base encontramos precisamente a las comunidades humanas organizadas de acuerdo a su estrecha relación de vecindad que es lo que los obliga a compartir medios, esfuerzos y recursos para satisfacer necesidades comunes.

El análisis histórico de las diversas formas de organización humana nos lleva hacia el razonamiento de que el hombre actúa como un ser social por naturaleza, como lo concibió Aristóteles hace ya siglos atrás. La organización de los seres humanos en grupos sociales se fue dotando a lo largo de la historia, de una estructura política y posteriormente jurídica, para configurar así un estado con las

características que ahora lo conocemos, como lo menciona Raymond G. Gettel en su análisis sobre la historia de las doctrinas políticas.⁵⁹

4.2.- Fines del Estado.

De acuerdo a los antecedentes anteriormente descritos, concluimos que el estado no es más que la sociedad "formalmente organizada." Grapall, autor italiano, define al estado como " 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, bienestar y superación común." ⁶⁰

No debemos olvidar que es en la sociedad como base de la existencia del estado, en la que recae el poder de decisión para dotar a su organización de ciertas características adecuadas a sus intereses. Entonces, en la acción de esa parte fundamental del estado que es la sociedad, se encuentra la solución de los problemas de la comunidad formalmente organizada, cuyos elementos materiales y formales son: el territorio, la sociedad, el gobierno y el orden jurídico.

La existencia del Estado puede explicarse con una base económica (según Marx), o según las relaciones sociales que se presentan en su interior, de acuerdo a un esquema estructural funcionalista (ubicación del individuo en la sociedad y su movilidad en la misma). Esta entidad (el estado), representa un sistema, es un todo y está organizado en

⁵⁹ Gettel, Raymond. G. Historia de las Ideas políticas. Editorial Patria, 1986. Página 234.

⁶⁰ Gettel, Raymond. Op cit. Página 234.

partes interrelacionadas entre sí, y cuando uno de los elementos falla, el sistema no logra su cometido.

Evidentemente, los fines del Estado como se concibe desde su origen y en la actualidad, es decir, la explicación teleológica y justificación del estado moderno, se derivan de las necesidades sociales que requieren de una organización para ser satisfechas.

Esta organización se logra a través de los siguientes elementos:

4.3.- Estructura y elementos del Estado.

4.3.1.- El factor humano.

La población o sociedad es el elemento fundamental del Estado, ya que es el que le da origen y por lo tanto la base de su existencia. "La sociedad se funda en la conveniencia o en la relación y se afirma con la permanencia en el trato. La integra todo el núcleo humano que coopera en la persecución de un fin común, además de asegurar su propia conservación y mantenimiento. A la diversidad sexual de hombre y mujeres, la sociedad agrega una base territorial. Se caracteriza por su actuación mediante las relaciones o en el curso de procesos, pero no en la inconexión, temporalidad o lo fortuito de otros grupos, como la multitud, los espectadores, o transeúntes." ⁶¹

Con base en lo anterior, debemos entender por sociedad:

- a) Una agrupación humana con carácter permanente.
- b) Asentada en un territorio.
- c) Unida por intereses comunes básicos para su subsistencia y preservación.
- d) Que se forma por grupos actuantes definidos con base en relaciones y procesos establecidos mediante instituciones de carácter económico, político y jurídico (entre otras).
- e) Identificable por un modo de vida determinado de acuerdo con su cultura.

El elemento o factor humano del estado es lo que hace similar a esta agrupación con las agrupaciones sociales que mantienen otras formas de vida, tales como las hormigas, abejas y otro tipo de seres vivos que han demostrado un cierto grado de organización y coordinación en los procesos económicos y de convivencia cotidiana que realizan.

Otros elementos del estado, (gobierno y orden jurídico), derivados de la capacidad humana para razonar y adquirir conocimientos con base en el análisis lógico de los fenómenos, son los que premien que la organización humana se distinga de otro tipo de sociedades de seres vivos. "En efecto, el Estado es consecuencia de una larga evolución de la sociedad humana y se explica y existe en función de la misma y es una organización política que ejerce la soberanía, que es el principio político jurídico que en nuestros días es básico para la

⁶¹ Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VIII, 20ª edición, Editorial Heliasta, Argentina, 1981, Página 472.

existencia del Estado y establece la diferencia con otro tipo de organizaciones políticas creadas por la sociedad humana.”⁶²

4.3.2.- Su asentamiento geográfico en una época específica.

Las comunidades humanas se han visto precisadas a establecerse en sitios específicos para su desarrollo. Al terminar la etapa nómada en el desarrollo humano y darse inicio al sedentarismo, el factor territorial se volvió un elemento importante de la existencia de las sociedades políticamente organizadas. El territorio pasó a formar parte del Estado debido a que precisamente con base en los elementos naturales encontrados en el territorio donde se asentaba una comunidad, se permitía un cierto grado de desarrollo y se establecían vínculos más cercanos entre los individuos que cohabitaban en una misma región. De esta manera, el territorio se integró entre los elementos del estado como factor de cohesión entre los individuos, que al compartir necesidades y satisfactores comunes iniciaron procesos económicos de carácter colectivo para facilitar la consecución de intereses comunes.

En la actualidad, la apreciación del factor territorial es escasa ya que los estados que se han configurado hasta la fecha cuentan ya con una reserva territorial que es limitada, porque todo el territorio a lo largo del planeta se encuentra repartido entre los diferentes estados nacionales que existen en el planeta. Difícilmente se analiza con detalle la importancia del territorio para un estado, salvo en los casos en que se

⁶² Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo." 13ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1997, Página 107.

pretende constituir un nuevo estado o bien separar una porción territorial del estado al que pertenece.

4.3.3.- El proyecto de vida nacional.- Los fines y valores del Estado.

El fenómeno estatal tiene una finalidad exclusiva, asegurar la unidad e integración futura de la nación, mediante organización y acciones hacia el exterior (acciones de carácter económico, político, cultural, etc.) estableciendo relaciones con otros estados, y a la vez, con un orden jurídico adecuado al interior para lograr el desarrollo y la armonía interna.

La norma constitucional obliga y vincula a la autoridad y a los ciudadanos, tiene fuerza normativa directa.

4.3.4.- Constitución del Estado.

La sociedad o "pueblo", como titular del poder supremo dentro del Estado, tiene la capacidad de elegir entre las diferentes opciones políticas de organización para lograr los fines del estado: la convivencia armónica, la seguridad, el orden, el bien común, entre otros, y al tomar decisiones para configurar un estado conforme a sus necesidades, y dotarlo de una estructura político jurídica, está realizando la acción primordial que puede efectuar para lograr sus mejores condiciones de vida, pero su actividad no se agota en ello,

pues es preciso que adapte esas decisiones de acuerdo a nuevas circunstancias y necesidades que la realidad le plantea.

“El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”⁶³, pero no sólo de los derechos individuales sino también de los colectivos, aquellos que se ejercen para asegurar la supervivencia de una sociedad como grupo humano y no en lo individual. En el momento que un pueblo genera las decisiones políticas fundamentales que configuran el estado al que pertenece, ese pueblo hace uso adecuado de su “poder” colectivo como pueblo y no en lo particular de cada individuo.

Evidentemente esas decisiones políticas fundamentales deben ser plasmadas en normas jurídicas para dotarlas de obligatoriedad y así poder garantizar su cumplimiento y observancia en beneficio de los intereses de la sociedad. De esta manera surge un cuerpo normativo del que posteriormente se derivará toda ley o norma jurídica válida dentro del estado. Este cuerpo normativo superior es identificado precisamente como la constitución (jurídica) del estado, pero esa constitución jurídica está subordinada a la existencia de una constitución política previa y que le da origen, producto de las decisiones políticas tomadas por el pueblo en ejercicio de su soberanía.

4.4.- Estado de Derecho.

⁶³ Sieyes Emmanuel, ¿Qué es el Tercer Estado?, 3a Edición, Editorial UNAM, México, 1989, Página 9

El fin primario del estado es la consecución de las mejores condiciones de vida para los miembros de su sociedad. A lo largo de la historia ello se ha buscado hasta llegar al modelo actual del "Estado Social de Derecho", que se supone el ideal de la organización social.

El concepto tradicional del Estado de Derecho que surge desde la época de la Revolución Francesa, nos da la idea de que podemos considerar como estado de derecho aquel que tiene su origen y fundamento en un sistema de normas jurídicas. "La doctrina del Estado de Derecho legal ha sido una creación y una práctica francesas que han dado origen a un sistema de garantías de los ciudadanos frente a los excesos y desviaciones de la Administración, sistema que ha permanecido firme a través de todos los cambios constitucionales y que es una de las aportaciones capitales de Francia al Derecho Público moderno." ⁶⁴

Este concepto toma mayor fuerza durante este siglo, en el que existieron estados basados en un orden jurídico cuyo contenido en ocasiones parecía carente de valores y fines axiológicos, propios del derecho formalmente pero no en su contenido, (estados "legaloides" como se les ha llamado). Por esta razón el moderno concepto de estado de derecho recoge valores que expresa como contenido necesario de las normas jurídicas del estado occidental.

⁶⁴ Varios Autores, Derecho Constitucional Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, Página 494.

En la evolución histórica del orden jurídico de los estados, no es posible encontrar un contenido de valores específico que nos permita hablar de un “derecho justo” y por lo tanto jamás habrá un perfecto estado “de derecho”, sin embargo se ha intentado cumplir con los fines del orden jurídico y del Estado.

“El estado de derecho, como concepto constitucional, se montó para la protección de los derechos y libertades públicas en sustitución del Estado absoluto, ambos concebidos como fórmulas sucesivas de lo que denominamos, en Derecho Constitucional, el modelo del Estado Moderno.”⁶⁵

El Diccionario Jurídico Espasa señala que: “El Estado de Derecho es una forma política caracterizada por la sumisión del poder al derecho, mediante la limitación jurídica de su actividad. Frente al Estado-Policía, el Estado de Derecho se fundamenta en la División de Poderes, el principio de legalidad en la actuación administrativa y la responsabilidad del Estado, facilitada por el reconocimiento de su personalidad jurídica. La doctrina identifica diversas etapas en el Estado de Derecho que nace de la revolución francesa: Estado Liberal, Estado Social y Estado democrático de Derecho.”⁶⁶

4.4.1.- Eficacia de las normas constitucionales en el Estado de Derecho.

⁶⁵ Presente y Futuro de los Derechos Humanos, Ensayo en Honor a Fernando Volio Jiménez, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica. Primera Edición, 1998, Página 5.

⁶⁶ Diccionario Jurídico Espasa, Página 389.

Toda norma jurídica requiere de la eficacia en su aplicación. El concepto de eficacia de las normas jurídicas implica la realización de la misma, es decir, la aplicación práctica y efectiva de la disposición normativa. El problema de la eficacia en el derecho implica la creación de normas jurídicas que sean aplicadas por las autoridades y obedecidas por la colectividad en el ámbito del estado.

El actual modelo del "Estado Social de Derecho", es el ideal contemporáneo de la organización estatal en muchos países. A continuación se pretende exponer en forma sucinta sus características:

4.5.- El Estado Social de Derecho.

En la evolución histórica del orden jurídico de los estados es imposible encontrar un total contenido de valores que nos permitan hablar de un "derecho justo" y por lo tanto jamás habrá un perfecto estado "de derecho", sin embargo se ha intentado cumplir con los fines del orden jurídico y del estado.

Es hasta el inicio de este siglo cuando surge la necesidad de entender al estado de derecho como un estado nacional y popular, es decir, una organización cuyos fines sean el bienestar general del pueblo y la existencia de un orden jurídico mas justo. No debemos olvidar que fue precisamente la Constitución Mexicana de 1917 la primera en substituir una concepción netamente de corte individualista y liberal,

por una normatividad en la que los intereses de la sociedad fueron reconocidos cabalmente, y que sirvió como modelo para que otros Estados adoptaran en sus legislaciones el llamado “constitucionalismo social”, pero ¿qué se requiere para la construcción de un Estado Social?

El concepto de Estado Social de Derecho precisamente implica la necesidad de que el estado, la política y el derecho tengan las siguientes características:

a).- El orden jurídico debe tener un contenido axiológico en cuanto a valores propios del derecho como la justicia, el bien común, etc.

b).- La actividad del gobierno debe mostrar un total respeto a los derechos humanos de los gobernados.

c).- La estructura racional que es el estado, debe perseguir la democracia social como forma de vida (entendida en términos del constitucionalismo social mexicano), y a ese fin debe encaminarse toda actividad política (tanto la gubernamental como la social).

d).- Se debe garantizar la seguridad mediante la aplicación judicial del derecho pronta, expedita, imparcial y profesional que realicen los órganos jurisdiccionales de gobierno.

e).- El estado debe contar con mecanismos que limiten y distribuyan las competencias de los órganos de gobierno del estado.

f).- Debe existir una amplia consideración y respeto por los derechos individuales y los derechos sociales.

En este sentido, "el Estado Social o de bienestar se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los múltiples intereses de una comunidad pluralista, redistribuir equitativamente bienes y servicios y para obtener una meta muy difícil de alcanzar: la Justicia Social."⁶⁷

Por lo tanto, todas y cada una de las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano, plasmadas en la norma constitucional, pueden ser consideradas las instituciones del Estado Social de Derecho, a saber:

- 1.- Tutela y garantía de los derechos subjetivos públicos consagrados en la constitución.
- 2.- Desarrollo Nacional, en sus diversos aspectos: económico, social, político, cultural y ambiental (rural y urbano), y rectoría del estado en todos los aspectos del desarrollo.
- 3.- Régimen de economía mixta que justifica la intervención del estado en la actividad económica.
- 4.- Distribución de funciones entre diversos órganos de gobierno, evitando la concentración en uno solo de ellos.

⁶⁷ García Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado Contemporáneo, Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo, Editorial Porrúa, UNAM, 1995, Página 199.

5.- Sistema de gobierno descentralizado en tres niveles (federal, local y municipal).

6.- Defensa jurídica de la constitución a través de mecanismos de control constitucional, para asegurarse de que los actos de las autoridades se apeguen a los mandatos de la constitución.

7.- Estado democrático con una forma de gobierno descentralizada y representativa.

8.- Protección y reconocimiento de los derechos de los grupos sociales vulnerables.

El propósito de incluir estas instituciones en la normatividad de cada Estado es el lograr que se de un desarrollo integral, en el que el bienestar de la sociedad sea se máxima fundamental.

Finalmente podemos afirmar que el Estado de Bienestar, (...) "no es un Estado de servicios sociales dirigido al uso de recursos comunes para abolir la miseria y asistir a los más desfavorecidos, sino una de las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna, en la que el poder político se emplea para modificar con medios legislativos y administrativos el juego de las fuerzas del mercado en tres sentidos: 1) garantizar a los individuos y las familias una renta mínima independiente del valor de su trabajo en el mercado y de su patrimonio, 2) reducir la inseguridad social capacitando a todos los ciudadanos para hacer frente a difíciles coyunturas (enfermedad, vejez, paro, etc.), y 3) garantizar a todos, sin distinción de clase ni de renta, las mejores prestaciones posibles en relación a un conjunto

determinado de servicios.”⁶⁸

A pesar de que nuestro país es precursor en el reconocimiento jurídico constitucional de los derechos sociales, muestra un gran retraso en su aplicación toda vez que sus condiciones económicas y políticas no lo han permitido y por otro lado, carece de mecanismos que permitan hacer exigibles y eficaces estos derechos.

En el siguiente apartado se establece la segunda parte del marco teórico de la investigación, a través de la delimitación de los conceptos jurídicos fundamentales de “democracia” y “desarrollo”, que servirán, junto con la exposición de las características del estado de derecho y eficacia de las normas, para explicar la necesidad de que las normas constitucionales que consagran lo relativo a democracia y desarrollo sean eficaces dentro del estado de derecho.

⁶⁸ A. Briggs, *Welfare State: pasado, presente e futuro*, Editorial Mondoperaio, Roma, número 11, noviembre de 1985, página 4.

CAPITULO II

DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.

1.- ¿Qué es la democracia?

Actualmente resulta difícil definir el concepto “democracia”, debido a que históricamente ha tenido distintos significados. En su origen, “democracia” era un término que indicaba simplemente una forma de gobierno en la que el pueblo tomaba parte directamente de las decisiones que afectaban a la comunidad. Su raíz etimológica en los vocablos griegos *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno) así lo indica. En la actualidad puede decirse que vivimos en una época de “confusión democrática”, pues como lo considera Sartori, “el concepto de democracia se presta a la multivocidad y a la dispersión.”⁶⁹

La democracia en nuestros días se ha vuelto un paradigma de la organización de los estados occidentales. Sartori apunta que “la teoría de la democracia consiste más en una corriente de discurso” que adopta la identidad con que ahora la conocemos, a finales de la segunda guerra mundial, donde se llega a un acuerdo general sobre el carácter “antidemocrático” de los regímenes fascistas y comunistas.”⁷⁰

⁶⁹ Sartori, Giovanni, Teoría de la Democracia, Tomo I, Alianza Editorial Mexicana, México, 1987, Página 21

⁷⁰ Sartori, Giovanni, *Op. Cit.* Página 22.

Quizá esto explica la formación del actual "paradigma democrático" que goza de general aceptación en el mundo occidental.

José Fernández Santillán expresa que "Es un hecho que hoy la democracia disfruta de un gran reconocimiento. Solemos poner esperanzas en ella y le pedimos muchas cosas, quizá demasiadas", "y es que efectivamente se ha llegado a considerar en la actualidad a la democracia como el ideal de forma de gobierno de todo estado." ⁷¹

"Esta aceptación de la democracia como la mejor forma de organización social o política es el signo de un acuerdo básico sobre los fines últimos de las modernas instituciones políticas y sociales." ⁷²

El Doctor Francisco Venegas Trejo expone que "desde las formas más antiguas, hasta las organizaciones políticas de nuestros días, la idea y la realidad de la democracia han estado presentes entre los hombres. Hacia cualquier parte que dirijamos nuestra mirada y hacia cualquier tiempo que prestemos nuestra atención, los más diversos eventos del acontecer de los pueblos se inclinan a la democracia, de tal suerte que habiendo sido originalmente una forma de gobierno, se ha convertido en una verdadera filosofía de la vida." ⁷³

⁷¹ José F. Fernández Santillán, La democracia como forma de gobierno, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, Primera edición, México, 1995.

⁷² Varios Autores, Democracy In A World of Tensions: A symposium Prepared by UNESCO, Chicago University Press, 1951, Página 522.

⁷³ Venegas Trejo, Francisco, Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano, en Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XXXIII, Enero a Junio de 1983, Universidad Nacional Autónoma de México, Página 303.

El mismo autor considera que al esencia de la democracia es tan sencilla como la famosa definición expresada en el célebre discurso de Abraham Lincoln, que la define como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.”⁷⁴

Por su parte, Tocqueville considera que la democracia se ha ido construyendo como la esencia de la organización de todo estado moderno occidental, ya que “todos los hombres han ayudado con su esfuerzo, los que tenían el proyecto de colaborar para su advenimiento y los que no pensaban servirla, los que combatían por ella y aún aquellos que se declaraban sus enemigos, todos fueron empujados hacia la misma vía y todos trabajaron en común, algunos a pesar suyo y otros sin advertirlo.”⁷⁵

1.1.- El concepto de democracia a lo largo de la historia y formación del paradigma.

El término “democracia” se acuñó como expresión del sistema de gobierno en el que los miembros de la comunidad en la antigua Grecia acudían a manifestar su opinión, reuniéndose para tal efecto en la plaza pública (ágora), para resolver colectivamente los problemas de interés general. Toda vez que en sucesivas etapas de la historia se ha dado al término democracia otros múltiples usos, podemos identificar esta concepción original de la democracia bajo la denominación de “democracia antigua” o “democracia directa.”

⁷⁴ *Idem*, Página 303.

1.2.- Democracia antigua.

Concepción filosófica de la democracia en Grecia. En principio los griegos vieron en la democracia una forma de organización política y administrativa para la *Polis*, sin embargo, poco a poco la democracia fue adquiriendo un sentido distinto, comenzando a reconocerse ciertos derechos al pueblo en general y a los individuos en particular.

En la obra de Tucídides se menciona una interesante definición de democracia, atribuida a Pericles en un discurso en el que afirma que la democracia es una forma de gobierno denominada así porque busca la utilidad del mayor número y no la ventaja de unos cuantos, en la democracia todos son iguales ante la ley y cuando la república otorga honores lo hace para reconocer virtudes y no para consagrar privilegios.⁷⁶

Asimismo se desprende de este discurso que la democracia se caracterizaría porque las decisiones públicas se tomaban en igualdad de circunstancias por ricos, pobres y sólo se menospreciaba a los hombres que permanecían inactivos. Otra característica de la democracia según Pericles era el exhaustivo y minucioso examen de las decisiones que al final votaría el pueblo en su conjunto.

⁷⁵ Tocqueville, Alexis de, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, Página 4

⁷⁶ Gettel, Raymond G., Historia de las Ideas Políticas, Editora Nacional, México, 1989, Página 236.

Aristóteles estudió a la democracia como una forma de gobierno, y al mismo tiempo reconoció algunos de sus valores éticos, describiendo como caracteres específicos de la misma la libertad y la igualdad. Cabe señalar que él entendía por libertad el ejercicio de los derechos políticos, la capacidad y facultad de ejercerlos por parte de los "ciudadanos", pero consideraba la institución de la esclavitud como útil y necesaria. "Aristóteles clasificaba la democracia entre las formas degenerativas de gobierno: para él, la democracia era mal "gobierno de los muchos", porque en ella los pobres gobernaban en su propio interés (en vez del interés general). La democracia definida como "gobierno de los pobres en su propio provecho" nos impacta como una anticipación extraordinaria de modernidad, como una visión socioeconómica de democracia. Pero no es así. No es que Aristóteles mencione a los pobres porque los más, la mayoría, son pobres. Aristóteles construye su tipología conjunta sobre los criterios: el número de los gobernantes, mas el interés a que ellos sirven (general o propio) así como el gobierno de uno se desdobra en Monarquía (buena) Y Tiranía (mala), el gobierno de los pocos, en Aristocracia (buena) y Oligarquía (mala), y el gobierno de muchos, en Politeía (buena) y Democracia (mala). Entonces, la de Aristóteles no era una definición económica sobre la democracia, sino uno de los tres casos posibles de mal gobierno, de gobierno en el interés propio."⁷⁷

En su tipología del estado distingue las formas de gobierno clasificándolas en puras e impuras, encontrando entre las primeras a

la monarquía, la aristocracia y la “*politeia*” y entre las impuras correlativamente a la tiranía, la oligarquía y la democracia.

Al profundizar en su análisis sobre la democracia, Aristóteles reconoce que es un grave error hacer descansar la democracia exclusivamente en la soberanía del número, pues no es lo mismo cuando la soberanía reside en todos los hombres libres por igual que cuando un determinado número o calidad especial de hombres libres mandan sobre una masa que se encuentra en desventaja respecto a ellos, no puede hablarse de democracia cuando la soberanía reside en los ricos, aún cuando estén en mayoría, a este gobierno de los ricos (llamado también plutocracia), Aristóteles lo llama “Oligarquía” (aunque usualmente contrapone ésta a la aristocracia por lo poco común de que existieran mayor número de ricos que de pobres en una ciudad), en tanto que al también antidemocrático gobierno en que los pobres en mayoría se apoderan de la soberanía lo llama “demagogia.”

Por su parte Platón (Atenas 427-347 A.C.), alumno de Sócrates, aborda también el tema de la democracia, en su obra “La República”, en la cual opinaba que ésta era una de las peores formas de gobierno conocidas. En su tipología del estado, realiza una clasificación de las formas de gobierno, ubicándolas de la mejor a la peor y considera que solamente la tiranía podía ser peor que la democracia.⁷⁸

1.3.- Democracia clásica o “liberal”

⁷⁷ Sartori, Giovanni., *Op. Cit.*, Página 140.

⁷⁸ Platón, *La República*, Editorial Porrúa, México, 1978, Página 23

En etapas posteriores dentro de la evolución histórica europea, el concepto de origen griego fue reutilizado, por ejemplo, para referirse a los principios y valores sobre los que debe integrarse la estructura del estado, de acuerdo con los ideólogos de la revolución francesa, (lo que hoy se conoce como “democracia clásica. ”) ⁷⁹

Al referirse a esta concepción de la democracia, Venegas Trejo señala que “la democracia liberal es la democracia clásica. Contrariamente a las formas políticas que le precedieron, cuyas elaboraciones ideológicas fueron creadas *a posteriori*, con el objeto de justificarlas, la teoría democrática (la exposición teórica de la democracia clásica por los ideólogos franceses) precedió a su instalación como sistema actuante, de tal modo que su surgimiento estuvo apoyado en los grandes espíritus del liberalismo.” ⁸⁰

Precisamente “uno de los acontecimientos de mayor significación para la historia actual, es la revolución que surgió en Francia durante los últimos años del Siglo XVIII. Este hecho ha sido considerado de tal trascendencia, que para la mayoría de los investigadores marca el inicio de la llamada Época Contemporánea.” ⁸¹

⁷⁹ Los principios de la democracia clásica consisten en la integración del estado sobre fundamentos ideológicos primordiales como el respeto a la propiedad privada, los derechos humanos, la libertad de mercado, etc. que dan origen a lo que se conoce como el “estado burgués de derecho”, cuyas primeras manifestaciones surgen a raíz de la revolución francesa en distintos países europeos.

⁸⁰ Venegas Trejo, Francisco, *Op. Cit.*, Página 305 *passim*.

⁸¹ Bolaños Martínez Raúl, *Nuestro Pasado*, La Sociedad Contemporánea, Editorial Kapelusz Mexicana, México, 1984, Página 22.

Esta etapa en la historia del mundo occidental estuvo marcada por la gran influencia que tuvo el pensamiento social de los muy conocidos intelectuales franceses y el enorme peso de estas ideas en la formación de los nuevos órdenes sociales en todo el mundo.

Los acontecimientos de la revolución francesa marcaron efectivamente un paréntesis en la historia occidental, al forjarse la dirección ideológica de algunas de las principales teorías vinculadas en la actualidad a la organización de la mayoría de los estados occidentales, principalmente:

- 1.- El régimen republicano.
- 2.- La "División de Poderes."
- 3.- Los derechos humanos.
- 4.- El liberalismo político, económico y social, en contraposición al absolutismo.

En esta etapa, la democracia fue entendida por diversos estudiosos como el propio Sieyes, como un sistema de igualdad entre los actores políticos y sociales, ya que en esa época era notoriamente inferior la participación del "tercer estado" o estado llano (el pueblo) en las decisiones comunes. Sieyes considera que "el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre." ⁸²

Juan Jacobo Rousseau ya en esa época había precisado que “no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia.” Consideraba este pensador que “si hubiere un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres.”⁸³

Venegas Trejo también considera que “la aportación de Montesquieu a la democracia consistió en la teoría de la separación de poderes, ya que él fue el primero en vincularla al concepto de la libertad política y en afirmar que tal separación constituye una garantía contra el establecimiento del despotismo y una de las más esenciales condiciones de la libertad.”⁸⁴

1.4.- Democracia representativa o indirecta.

En épocas más recientes se ha llegado a afirmar que, en los sistemas modernos de democracia, el pueblo no puede participar directamente en todos los actos y decisiones del gobierno, por lo que se busca un sistema en que el pueblo pueda ser gobernado por sus representantes legítimamente designados, asegurándose así de que las decisiones de gobierno que se tomen sean concordantes con los intereses de los gobernados. (A lo que se conoce como “democracia representativa”)

⁸² Sieyes, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, UNAM, México, 1989, Página 19.

⁸³ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, Página 4.

⁸⁴ Venegas Trejo, *Op. Cit.*, Página 306.

Giovanni Sartori considera que “la democracia indirecta, es decir, representativa, no es solamente una atenuación de la democracia directa, también es su correctivo. Una primera ventaja del gobierno representativo es que un proceso político entretelado de mediaciones permite escapar a las radicalizaciones elementales de los procesos directos, y la segunda ventaja es que, también sin “participación total”, la democracia representativa subsiste siempre como un sistema de control y limitación del poder.” ⁸⁵

La democracia representativa es en la actualidad la forma más común de entender este concepto. Esta visión de la democracia se ha vuelto un paradigma en el mundo occidental actual. Así lo reconoce Emilio Rabasa Gamboa al señalar que “casi toda la literatura sobre la democratización se ciñe a la tradición de Joseph A. Schumpeter (Dahl, Held, Huntington, Sorensen y Przeworski, entre otros).

La teoría de Schumpeter sobre la democracia competitiva consiste en el arreglo político para acceder al poder que se decide mediante elecciones, o sea, en el que se compite libremente por el voto de los electores.” ⁸⁶

A esto se reduce la comprensión de la democracia en el mundo occidental moderno, a la elección de representantes para el ejercicio de funciones públicas (o “ejercicio del poder”).

⁸⁵ Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, Página 141 *passim*.

También se ha asimilado el concepto de democracia al “pluralismo político”, es decir, a la intervención de diferentes actores políticos en un proceso electoral. Bobbio cree que “el pluralismo permite darnos cuenta de una característica fundamental de la democracia de los modernos con respecto a la de los antiguos, la libertad, más aún, lo lícito del disenso.”⁸⁷

En la actualidad hablar de democracia en nuestro país parece reducirse a contar con elecciones “limpias y transparentes.” Esta idea generalizada ha llevado a nuestro país a que la “lucha por la democracia” se traduzca en una lucha por la alternancia en el “poder”, y por las posiciones políticas.

Elo se corrobora del análisis del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual confunde el desarrollo político de la sociedad con “desarrollo democrático”, es decir, pretende señalar que el cambio de las reglas del juego político en el país para permitir mayores espacios a los partidos de oposición, se traduce en el “desarrollo de la democracia en México.”⁸⁸

No obstante, a la idea de democracia como sinónimo de elecciones, (o democracia electoral como la llamaría Sartori), se ha ido sumando la

⁸⁶ Rabasa Gamboa, Emilio, ¿Por qué la democracia?, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, Página 45.

⁸⁷ Bobbio, Norberto, El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, Página 70. En esta misma obra, Bobbio cita un artículo de Franco Alberoni, publicado en el *Corriere della Sera* el 9 de enero de 1977, titulado “democracia significa disenso.”

⁸⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995. Página 43 *passim*.

teoría de la “participación ciudadana” o participación social, como un elemento necesario en un régimen “democrático”, es decir, que la participación social en los actos de gobierno no se agota con el acto de la elección, sino que debe permanentemente subsistir en la legitimación de los actos públicos, lo que da lugar a la teoría de la “participación democrática.”

De acuerdo con Fix Zamudio, “una de las características de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la participación cada vez más activa de los sectores sociales en la toma de decisiones políticas importantes, y por ello, al lado de la llamada democracia representativa, que es la tradicional, se impone cada vez más lo que se ha calificado como democracia participativa.”⁸⁹

Norberto Bobbio expresa que “la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos.”⁹⁰

El mismo autor expresa posteriormente que “la petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la

⁸⁹ Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, Cuadernos Constitucionales México Centro América. UNAM, México, 1994, Página 21.

⁹⁰ Bobbio, Norberto, *Op. Cit.*, Página 24.

demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa.”⁹¹

1.5.- Democracia semidirecta o participativa.

Además de las acepciones de democracia que hemos venido analizando, encontramos la llamada “democracia semidirecta o participativa”, que permite el “gobierno del pueblo” sin necesidad de que toda la población se reúna en lugares públicos a emitir su opinión y tomar decisiones de gobierno, sino mediante la expresión de la voluntad popular a través de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, o la revocación del mandato, que permiten escuchar la voz popular antes de que sea tomada una decisión importante respecto de alguna actividad del gobierno.

Lo que hoy conocemos como “democracia semidirecta o participativa”, es una forma de lograr la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés general a través de la división institucional que permite conocer la voluntad popular para avalar determinada decisión, y hay varias formas de manifestar esta intervención:

a) **CONSULTA POPULAR.** A través de este mecanismo, el pueblo o titular de la soberanía dentro del estado responde a alguno de sus representantes (órgano de gobierno) sobre la emisión de

⁹¹ *idem*, Página 49.

determinado acto para convalidarlo o rechazarlo. Hay por lo menos dos figuras de consulta popular de aplicación general en diversos sistemas jurídicos de occidente:

1.- PLEBISCITO. Es una forma de consulta al titular de la soberanía (que es el pueblo). Se refiere a actos ejecutivos (o administrativos) y versa sobre cualquier decisión política fundamental.

2.- REFERENDUM. Mecanismo a través del cual se consulta al titular de la soberanía respecto de un acto legislativo a través de preguntas específicas cuya respuesta puede ser un si o un no.

b) INICIATIVA POPULAR. Facultad que se reconoce al titular de la soberanía para pedir a alguno de los cuerpos legislativos, que emita una normatividad en determinada materia.

c) REVOCACION DEL MANDATO. Es la posibilidad de que el titular de la soberanía destituya a un individuo de una función pública o un cargo político que le fue encomendado.

De acuerdo con Woldenberg y Salazar, "democracia quiere decir *"gobierno del pueblo por el pueblo*. El término democracia y sus derivados provienen en efecto, de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (gobierno). La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no solo es el objeto del gobierno - lo que hay que gobernar- sino también el sujeto que gobierna. Se distingue y

se opone así clásicamente al gobierno de uno - la monarquía. En términos modernos, en cambio, se acostumbra oponer la democracia a la dictadura, y más generalmente a los gobiernos autoritarios.⁹²“

2.- El concepto de democracia en las constituciones mexicanas.

Además de todos los conceptos anteriormente señalados, la democracia ha sido definida con otros importantes contenidos.

En este apartado analizaremos en forma sucinta el manejo del concepto democracia dentro del sistema jurídico constitucional mexicano, a lo largo de sus diferentes etapas históricas.

2.1.- Constitución de 1824.

La primera norma jurídica constitucional de nuestro país a partir de su conformación como un estado independiente, tiene el enorme mérito de haber determinado algunas de las características que aún hoy en día permiten identificar la esencia del estado mexicano, de lo que somos y lo que queremos ser como nación.

Entre estas importantes características de nuestro país, destaca el sistema de gobierno federal, que aún conservamos, así como diversas decisiones políticas fundamentales como son: el régimen de “división de poderes”, los derechos individuales, etc.

⁹² Woldenberg, José, y Luis Salazar, Principios y valores de la democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1993, Página

Es bien sabido que el texto de la constitución jurídica de 1824 contiene elementos tomados de la constitución norteamericana de 1789 y la constitución española de Cádiz, de 1812 (que tuvo vigencia en nuestro país hasta 1824). No obstante, como lo anota el maestro Emilio Rabasa, "los que así han hablado y los que así han escrito, nunca han tenido la meticulosidad de trazar lo que vino de Estados Unidos e Iberia." ⁹³

Sin embargo, es preciso anotar que el sistema de gobierno federal, inseto en la Constitución mexicana de 1824 si parece ser una copia del modelo federal norteamericano, por sus características e incluso por la gramática misma del texto constitucional, por lo cual encontramos que ciertos aspectos del sistema político mexicano actual derivan de instituciones que importadas de otras latitudes, se han ido adaptando a la realidad nacional, para dar como resultado nuestro actual régimen.

Es importante señalar que el concepto. "democracia" no fue contemplado en la constitución de 1824, quizá porque en esa época aún no contaba con la importancia que ahora tiene en la conformación de los regímenes occidentales.

Al explicar el contenido del artículo 5 del Acta Constitutiva, Emilio Rabasa indica que "El último elemento político, entre los fundamentales, que aparece en la constitución de 1824, es la inclusión

de lo “popular”, que, lo mismo que la República Representativa, se acepta de inmediato. El término se introduce unido al de República, y con él es aprobado por unanimidad de votos en la sesión del 16 de diciembre de 1823, al discutirse el artículo 5 del Acta Constitutiva. Sin embargo, el concepto no deja de – en nuestro tiempo – atraernos a la idea de democracia, la cual seguramente no fue uno de los objetivos del constituyente de 1824. Recuérdese que, inclusive, dentro del documento constitucional norteamericano, la democracia era un término no aceptado dentro del movimiento liberal. Mucho menos lo fue en el Constituyente de Cádiz.”⁹⁴

2.2.- Constitución centralista de 1836.

El constitucionalismo mexicano a lo largo del siglo XIX resultó bastante accidentado, no permitiendo un periodo de estabilidad constitucional lo que a su vez dio dinamismo a la actividad constitucional de nuestro país en ese siglo.

La constitución de 1824 y la incipiente creación del estado mexicano independiente, fueron pretexto para la lucha entre centralistas y federalistas que marcó esa etapa histórica de nuestro país, de tal suerte que la constitución de 1824, la primera del México independiente, interrumpió su vigencia en 1836 con el triunfo militar temporal de los centralistas.

⁹³ Rabasa O. Emilio, El Pensamiento Político del Constituyente de 1824, México, 1986. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Página 91.

Emilio Rabasa menciona que "las constituciones escritas existentes a partir del México independiente fueron: el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824,, las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, con sus Siete Leyes Constitucionales, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, Formaron los textos de derecho positivo constitucional que a la vista tuvieron los constituyentes de 1857." ⁹⁵

Como es sabido, la pugna existente entre los partidarios del gobierno central y los federalistas, originó esta conflictiva situación de modificaciones, reformas e interrupción de la vigencia de una constitución o de otra. "En las más de tres décadas que van de la constitución de 1824 a la de 1857, existieron, entre las que hubieran efectivamente regido, cuatro constituciones (considerando el Acta y la Constitución de "24" como una sola): dos federalistas (1824 y 1847) y dos centralistas (1835 y 1843)." ⁹⁶

Durante el siglo XIX evidentemente la cuestión central en la discusión del régimen político de nuestro país, no fue la democracia sino el sistema federal, razón por la que no existe tampoco análisis respecto a este concepto en el texto de las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

⁹⁴ Rabasa O. Emilio, *Op. Cit.* Página 135.

⁹⁵ Rabasa O. Emilio, *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*, Editorial Porrúa. México, 1991, Página 43.

⁹⁶ Rabasa, Emilio, *Op. Cit.*, Página 43.

En consecuencia, el texto de 1836 siguió haciendo referencia a conceptos políticos como la República, y continuó la aplicación del sistema representativo, pero dejó de lado el término "federal" que se empleó en la de 1824, por las razones anteriormente anotadas.

2.3.-Constitución de 1857.

Ya el artículo 29 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 había establecido que "En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal y la división, tanto de los poderes generales como de los de los estados."⁹⁷

Así, encontramos que hasta es entonces, la democracia no formaba parte de los conceptos políticos fundamentales para la determinación del régimen interno de nuestro país, pues como ya mencionamos, se imponían conceptos políticos como la república, el sistema representativo, el gobierno popular y la federación.

Al analizar el texto aprobado por el constituyente de 1856-1857, descubrimos que el texto del artículo 40 constitucional ya realiza un cambio del término "popular" por el de "democrático", tomando en cuenta que precisamente el gobierno democrático se considera el gobierno del pueblo (o "popular", lo relativo al pueblo.)

⁹⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México, 1980, Página 475.

El texto de dicha disposición prescribía que “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.”⁹⁸

Es entonces la constitución de 1857 la primera norma jurídica de esta jerarquía que consagra el término “democracia” como parte integrante del régimen de gobierno de nuestro país.

Algunas de las causas de esta incorporación las encontramos en la gran influencia que para los ilustrados de aquella época representaban los tratadistas norteamericanos. Principalmente, la obra de Alexis de Tocqueville, permitió la transformación del término “popular” por el concepto “democrático” sin que originalmente representaran lo mismo.

“La primera edición francesa de su obra clásica “La democracia en América” aparece en 1835, y tan solo un año después, 1836, la traducción en español. En inglés se publica, en dos ediciones diferentes, en 1836. Total: de su fecha inicial de aparición hasta 1850, transcurren quince años que incluyen once ediciones. Aún para las lentas comunicaciones de ese entonces, el lapso fue amplio y suficiente para que en México fuera conocida por una minoría ilustrada.”⁹⁹

⁹⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, Página 613.

⁹⁹ Rabasa, O. Emilio, *El Pensamiento Político del Constituyente de 1857*, Página 48.

Habiéndose resuelto a favor del federalismo el principal problema político de principios del Siglo XIX, evidentemente en la constitución del 57 ya existían las condiciones para incluir la discusión o modificación de otros conceptos políticos, como en este caso lo fue la democracia, que realmente no provocó gran discusión en el constituyente de 1857, pero si permitió la primera inclusión expresa de este término a nivel constitucional.

2.4.- Constitución de 1917.

El texto del artículo 40 en la constitución mexicana de 1917, expresa que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal ...", repitiendo el texto ya vigente desde 1857.

En su análisis del texto de este artículo, dentro de la constitución comentada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Amador Rodríguez Lozano expresa que: "En cuanto a la segunda característica de nuestra República, nuestra constitución determina que, además de representativa sea democrática. Democracia es otro de los conceptos básicos de la estructura gubernamental contemporánea, al igual que la soberanía es un término multívoco, polémico y de enorme contenido ideológico, de hecho, todo régimen contemporáneo se autocalifica de democrático. En la acepción contemporánea y generalizada, la democracia occidental consiste en el régimen político donde el pueblo es gobernante y gobernado, donde la persona cuenta con garantías individuales y con un mínimo de

seguridad económica, donde se consagra el principio de la división de poderes, el de la elección popular de todos los gobernantes, y donde el régimen de partidos políticos permite el pluralismo ideológico y la alternancia en el poder de las diferentes corrientes ideológicas que conforman la sociedad. Nuestra constitución consagra este modelo de democracia occidental”¹⁰⁰.

2.5.- Reformas a la constitución mexicana en el año de 1946.

En el año de 1946, se introduce una reforma al artículo tercero constitucional, referente a la educación, adicionando una expresión que define a la democracia como una forma de organización del estado basada en el constante mejoramiento de la calidad de vida del elemento social (el pueblo).

Lo anterior es lo que establece el texto aún vigente del artículo tercero, fracción II inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual identifica al concepto “democracia” no sólo como una serie de principios políticos que dan base a la estructura del estado mexicano, sino que considera básicamente que la democracia es un sistema de vida en el que la base es el desarrollo integral de la población, de donde se desprende que uno de los objetivos del estado es precisamente el bienestar general, el cual se logra a través de un proceso gradual (que es el desarrollo) mediante el cual la población del estado va alcanzando mayores y mejores elementos materiales y

¹⁰⁰ Rodríguez, Lozano, Amador, Comentario al artículo 40 constitucional, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Instituto de

culturales, mismos que tienden a mejorar la calidad de vida del pueblo (buscando implantar, de acuerdo con este concepto, un esquema “democrático” de vida).

En su comentario al artículo 40 constitucional el autor Amador Rodríguez Lozano, expresa que “en efecto, en el artículo tercero encontramos lo que el constituyente entendió por democracia. De esta definición se desprende que, además de la democracia política, nuestra constitución concibe otro tipo de democracia: la democracia social. Bella aspiración de un pueblo que consagra todas las instituciones estatales a su servicio y para la búsqueda del bien y felicidad comunes.”¹⁰¹

2.6.- La democracia social o “democracia como forma de vida.”

Como lo hemos comentado con anterioridad, para hablar de democracia en nuestro país, debemos en primer lugar fijar una definición convencional de este término, que sirva como marco de referencia para hacer comprensible nuestra exposición, ya que éste resulta ser un vocablo multívoco y por lo tanto sería difícil un entendimiento homogéneo de la palabra si no partimos de un concepto fundado y aceptable.

¿Cómo entender a la democracia en México? Si nos enfrentamos a las múltiples opciones y definiciones que en relación con este término han

Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, Página 102.

existido a lo largo del tiempo, no acabaríamos de descubrir y encontrar una sola concepción del término que pretendemos explicar.

Como se ha venido mencionando, la democracia, en diferentes épocas de la historia de la humanidad, ha comprendido diferentes objetos, es decir, que esta misma palabra en cada época ha tenido muy variados significados. Se concibió en sus orígenes como una forma de gobierno, pero en la actualidad, la democracia mexicana es más que eso, es simplemente lo que la Constitución determina que ésta sea. Nuestro proyecto de vida nacional puede haber tomado arbitrariamente el término para definir bajo la denominación de "democracia" a un concepto lejano a su interpretación original, sin embargo, en el México de hoy estamos obligados a interpretar la palabra democracia, en los términos establecidos por el artículo 3 de la constitución, "no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."¹⁰²

Así, al analizar el tema de las instituciones para la democracia en México, no nos estamos refiriendo a los órganos electorales que posibilitan la participación ciudadana e integran el sistema representativo, al que generalmente se le confunde con el estado democrático.

¹⁰¹ Rodríguez Lozano, Amador, *Op. Cit.*, Página 102.

¹⁰² En el año de 1946 se insertó en una reforma profunda al artículo tercero constitucional el concepto de democracia que ahora nos ocupa. No hay registro de un gran debate sobre la constitucionalización del concepto que hoy definimos como "democracia social" al aprobarse dicha reforma lo que hace pensar que no se analizó suficientemente la propuesta presidencial, como era costumbre en aquella época.

Las instituciones para la democracia en México son todas aquellas que nos permiten lograr un constante mejoramiento en las condiciones de vida de la población, es decir, que nos permiten alcanzar la democracia como forma de vida, de manera evidente y palpable, y no solo como la estructura político jurídica del estado mexicano.

3.- El desarrollo.

3.1.- Definición del término “desarrollo.”

El desarrollo es un proceso que ha sido calificado de muchas maneras, y se han pretendido añadir diversos adjetivos a este término con el fin de explicar sus características y elementos, lo que nos lleva también (como en el caso de la democracia) a hablar de un concepto multívoco que adelante trataremos de comprender.

Se entiende por desarrollo *un proceso gradual a través del cual una entidad logra su evolución en diferentes etapas*. El diccionario de la Lengua Española define al desarrollo como: “acción y efecto de desarrollar o desarrollarse (verbo reflexivo). Desarrollar se define a su vez como aumentar, acrecentar, perfeccionar o mejorar.”¹⁰³

“De diversas maneras, el concepto desarrollo se liga con los de movimiento, evolución y progreso. Su incorporación sistemática al pensamiento teórico es producto típico del Siglo XIX europeo. Hegel

¹⁰³ Diccionario de la Lengua Española, Página 205.

hizo de esta noción que involucra cambio perpetuo (en un sentido progresivo) una categoría central de su pensamiento.”¹⁰⁴

“En el curso del seminario histórico organizado en Châteauevallon en octubre de 1985, Fernand Braudel, la figura central de las tres jornadas de discusión, dijo: “La revolución industrial, la del siglo XVIII, fue una verdadera revolución industrial, porque puso en órbita otra y después otra y otra más.” Siguiendo esta línea de razonamiento podemos decir entonces: el desarrollo es “verdadero desarrollo” cuando prepara cambios mas amplios de los que promueve inicialmente.”¹⁰⁵

Por su parte, el Diccionario Jurídico Espasa señala lo siguiente “En el moderno estado constitucional, la expresión “desarrollo” viene unida a las finalidades que, de marcado sentido socio económico, instrumenta, regula, controla y dirige el Estado en orden a favorecer y mejorar las condiciones de vida y el equilibrio entre áreas territoriales, sectores económicos y en última instancia, siempre la población sobre la que incide la competencia y jurisdicción del Estado nacional.”¹⁰⁶

Es evidente entonces que “el desarrollo no puede ser estudiado como estado, sino como proceso.”¹⁰⁷

¹⁰⁴ Bagú, Claudio, De Karl Marx al Banco Mundial, El subdesarrollo de la teoría del desarrollo, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1998, Página 146.

¹⁰⁵ Pipitone, Ugo, El Desarrollo en América Latina, México, Julio de 1993, Página 21.

¹⁰⁶ Diccionario Jurídico Espasa, Página 339.

Desde el punto de vista jurídico político, el desarrollo debe considerarse como uno de los fines del estado, así como una obligación que debe cumplirse para justificar la existencia misma del ente público. Ello en virtud de que mejorar las condiciones de vida de la población es en último caso la explicación del por qué el ser humano se agrupa con otros individuos para formar el modelo de organización social al que hoy llamamos "Estado."

Por otro lado, podemos señalar que los adjetivos "nacional" "sustentable" "equilibrado", "integral" y otros con los que se pretende calificar al desarrollo dentro del ámbito del estado, no cambian la esencia del término en cuestión. Hablar de desarrollo nacional significa darle al término un alcance territorial que abarque a todo el país. La palabra "sustentable" implica que el desarrollo debe generar a su vez las condiciones para su propia continuación y confirmación a lo largo del tiempo, por lo que resulta redundante añadir este adjetivo al sustantivo "desarrollo", porque esta característica se encuentra inmersa dentro del propio concepto. Por su parte, el equilibrio en el desarrollo implica que todos los elementos que lo conforman deben lograrse con igual firmeza, sin dar prioridad a alguno con respecto de los demás. Finalmente, la integralidad en el desarrollo quiere decir que este debe lograrse en todos y cada uno de sus componentes para que sea completo. Sin embargo, no importa como se pretenda calificar el desarrollo, resulta bien evidente que el desarrollo del estado es indispensable para lograr el desarrollo de los individuos que lo

¹⁰⁷ Salama, Pierre. El Proceso del Subdesarrollo. Ediciones Era. México, 1976. Página 108.

conforman, por lo que el desarrollo puede identificarse como un proceso de bienestar general sostenido, es decir, que el estado no solo debe procurar el bienestar de la sociedad, sino dotarse a sí mismo de los medios para garantizar la permanencia de esa situación de bien común.

3.2.- Los paradigmas del desarrollo.

3.2.1.- Desarrollo frente a subdesarrollo.

Es muy común dentro de las teorías modernas del desarrollo, encontrar referencias a la existencia de países “desarrollados” y países “subdesarrollados”, “en vías de desarrollo” o “del tercer mundo.”

Se conoce como “países desarrollados” a aquellos que cuentan con tecnología, industria, capital y determinados bienes acorde con el avance y la modernidad del mundo occidental. No obstante, en estos países la distribución de la riqueza (o ingreso nacional) es extremadamente inequitativa, pues precisamente para que el sistema funcione debe fomentar y permitir la acumulación de capital en unas cuantas manos, mientras que la gran mayoría de la población sufre de carencias para la obtención de los satisfactores de sus necesidades, sin embargo, un país no debería calificarse como desarrollado, si en su sistema económico y social persisten graves carencias para grandes sectores de la población.

El subdesarrollo no implica solo la carencia de recursos económicos. En ocasiones los países tienen abundantes recursos y aún así se

encuentran “subdesarrollados”, y por otro lado, también es posible que un país con escasos recursos naturales pueda emerger como “desarrollado” (tal es el caso de Israel y Japón, por ejemplo).

Ugo Pipitone considera que “la clave del subdesarrollo no está en una insuficiencia, en algo que pueda entenderse por medio de un signo de menos, sino en una deformación que distorsiona la posibilidad de promover formas de desarrollo que empalmen entre sí hombres, recursos naturales y necesidades sociales.” ¹⁰⁸

Asimismo afirma que “La gran mayoría de la población mundial vive realidades que corresponden a un archipiélago de situaciones que podemos denominar genéricamente como atraso o “subdesarrollo”, es decir, una situación de marginalidad respecto a los núcleos mundiales más dinámicos en la ampliación de las fronteras de producción y de la experimentación técnico científica.”

“El subdesarrollo es la conservación de estructuras socioeconómicas más orientadas a la reproducción de sí mismas que a la promoción de energías sociales y culturales capaces de modificar estilos de vida, tecnologías, necesidades o jerarquías sociales.” ¹⁰⁹

El concepto “subdesarrollo” se identifica con el de “atraso”, lo que implica la idea de que algunos países se encuentran apenas en

¹⁰⁸ Pipitone, Ugo, *Op. Cit.* Página 25.

¹⁰⁹ *Ídem*, Página 13.

proceso de alcanzar los sistemas de vida que ciertas naciones ya tienen. Ello puede generalizarse en el mundo occidental actual y sobre todo cuando nos enfrentamos a un proceso de unificación de modos de vida a lo largo del planeta, al que genéricamente conocemos como "globalización."

3.2.2.- El desarrollo como una cuestión puramente económica.

Una de las maneras mas comunes de analizar el desarrollo es mediante la explicación de los aspectos económicos del estado.

No obstante, debe señalarse que el análisis desde un punto de vista exclusivamente económico en ninguna forma representa un criterio suficiente para determinar el grado de desarrollo o la infraestructura y elementos con que cuenta una nación para asegurar la supervivencia de los seres humanos en su territorio y la continuidad del sistema social, por lo que no debe concentrarse la noción de desarrollo exclusivamente a los aspectos económicos.

Por otro lado, el desarrollo es un concepto que se asocia con los niveles de vida de la población y así, podemos hablar de desarrollo social, económico, político, y en general, la existencia de desarrollo en cada uno de los aspectos en los que se desenvuelve la vida del ser humano y del estado.

"Los análisis parciales que se suelen realizar, particularmente con énfasis en lo económico o lo tecnológico, escamotean aspectos

esenciales de la cuestión. De ahí que el abordaje debe hacerse a partir de un examen global o enfoque totalizante de tipo dialéctico. Este punto de partida presupone considerar al desarrollo (nótese que no usamos los aditamentos de económico, social o cultural) como un problema ligado a una interrelación compleja o enmarañada de aspectos, variables y factores políticos, económicos sociales, culturales, psicológicos, y tecnológicos, aunque por razones o fines analíticos, sea legítimo estudiarlos de manera separada.”¹¹⁰

En tal virtud, identificar al desarrollo como una cuestión de carácter puramente económico, limita enormemente la tarea de presentar un análisis integral de los problemas relacionados con él y las propuestas de solución.

Un ejemplo de ello es el siguiente: En la constitución mexicana encontramos referencias al desarrollo nacional “integral” y “sustentable” dentro de los artículos 25, 26 y 27, sin embargo, muchos autores aluden a estas disposiciones como la “rectoría económica del estado”, siendo que las disposiciones se refieren a que corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional integral, es decir, en sus diversos aspectos (desarrollo social, político, cultural, etc.) lo que demuestra que el desarrollo nacional no es lo mismo que el desarrollo económico.

¹¹⁰ Ander Hegg, Ezequiel, *El Desarrollo y la Comunidad*. Madrid, España, 1986, Editorial Aries, Página 23.

Si analizamos detenidamente el contenido del artículo 25 constitucional, nos daremos cuenta de que no contiene aspectos solamente económicos, sin embargo, la doctrina constitucional mexicana generalmente reconoce que “En el artículo 25 se plantean los principios básicos del sistema económico mexicano.”¹¹¹

Incluso se ha llegado a proponer que los artículos 25, 26 y 28 deberían integrar un “capítulo económico” de la constitución, con lo que se pretende encasillar a la regulación del desarrollo nacional integral como un aspecto de carácter puramente económico.

3.2.2.1- Desarrollo frente a crecimiento económico.

Por otro lado, dentro de las múltiples corrientes que identifican al desarrollo como una cuestión de carácter económico, deben resaltarse aquellas que identifican como sinónimos los conceptos “desarrollo” y “crecimiento económico.”

“Crecimiento y desarrollo son usados a menudo como sinónimos en la discusión económica, pero siempre que existen dos palabras es tentador tratar de encontrar la distinción entre ellas. Implícito en el uso común, y explícito en lo que sigue, crecimiento económico significa mayor producción, desarrollo económico implica al mismo tiempo crecimiento de la producción y los cambios técnicos e institucionales para que se produzca. El crecimiento puede muy bien implicar no

¹¹¹ Andrade Sánchez, Eduardo, Comentario al artículo 25 constitucional, en la Constitución Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Página 61.

solamente un aumento en la producción, sino también una mejor utilización de los factores y un incremento en la eficacia, por ejemplo: un incremento de la producción por unidad de factor aplicada. El desarrollo va más allá, comprendiendo los cambios en la estructura de la producción y en la asignación sectorial de los factores.” ¹¹²

Debido a ello, el desarrollo de un país no debe medirse a través de indicadores del crecimiento económico, pues resultan ser dos cosas distintas.

Afortunadamente, después de 1948, con la creación de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), se empieza a distinguir el concepto de “desarrollo” del “crecimiento” y se empieza a hablar sobre desarrollo no sólo en función del aumento en la masa total de bienes y servicios que un país es capaz de producir en un año (también conocido en economía como el Producto Interno Bruto de un país). ¹¹³

Según Bagú, “El análisis de los patrones de desarrollo seguidos por los países de Asia, efectuado por Gunnar Myrdal (Myrdal 1957, 1968), planteó el doble problema de si el “desarrollo” era, por una parte, unilineal e imitativo, y por otra, si el problema era reducible solo a “crecimiento”, esto es, incremento del Producto Interno Bruto.” ¹¹⁴

¹¹² Varios Autores, La teoría del desarrollo económico, Facultad de Economía, UNAM. México 1998, Página 19.

¹¹³ Vuskovic, Pedro, Las mediciones y cuentas del producto y el ingreso, Facultad de Economía, UNAM, 1997.

¹¹⁴ Bagú, Claudio. *Op. Cit.* Página 152.

Algunos especialistas como Ugo Pipitone, reconocen la diferencia entre los conceptos de crecimiento y desarrollo, e incluso hace depender al segundo del primero, al afirmar que "sin crecimiento no hay desarrollo, cualquiera que sea el significado que pueda darse a esta expresión." ¹¹⁵

Como se ha señalado con anterioridad, el desarrollo de una nación se forja a través del aseguramiento de la infraestructura que permita cada vez mejores condiciones de vida a la población en general, lo que se aleja mucho de los números que reflejan los índices macroeconómicos y nos lleva al terreno de la efectividad en la acción estatal para crear infraestructura que permita mejorar constantemente, en forma gradual y sin retrocesos, las condiciones de vida de la población, en todos los aspectos de la vida social y no exclusivamente en el económico, como indebidamente se ha llegado a considerar.

3.2.3.- El "desarrollo sustentable."

Durante la Segunda Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente, celebrada en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en Junio de 1992, se estableció uno de los paradigmas generalmente aceptados en materia de desarrollo a nivel mundial, que es el concepto de "desarrollo sustentable."

¹¹⁵ Pipitone, Ugo. Ensayo Sobre Democracia, América Latina y otras dudas. En la Revista Metapolítica. Volumen 2, Número 7. México, 1998. Página 474.

Este paradigma implica una visión económica de la naturaleza, al entender como la principal preocupación ambiental, el aprovechamiento de los recursos naturales en forma tal que no se agoten.

Al referirse al origen del concepto, la Doctora Ursula Oswald expone que: "el concepto no es nuevo. Antes de que se pusiera de moda, se usó el término sustentabilidad en agricultura. El concepto se amplió en los años 70, hacia el manejo de los impactos humanos en el medio ambiente, por un grupo de científicos en el campo, reunidos en Nairobi, con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas."

116

Igualmente expresa que: "El término (desarrollo sustentable) fue popularizado por la Comisión Brundtland en el reporte "nuestro futuro común", donde se definió el desarrollo sustentable como aquel que permite satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas. Actualmente, se pueden encontrar docenas de definiciones, varias de ellas son similares, como las de la FAO (Organismo de las naciones unidas en materia de alimentación) y el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), y otras difieren en forma significativa."¹¹⁷

¹¹⁶ Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Derechos Humanos, Oswald Spring, Ursula. Cuadernos de Derechos Humanos No. 5, Cámara de Diputados, LVI Legislatura. México, 1996, Página 10.

¹¹⁷ *Ídem*, Página 10.

En nuestro país, La vigente Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, recoge este mismo concepto, que a su vez orienta el contenido de esta y otras leyes y programas en materia ambiental a nivel federal, local y municipal, por lo que el “desarrollo sustentable” es mas que un concepto, una forma de entender los problemas ambientales de nuestro tiempo.

No obstante, encontramos que lo que nuestra legislación considera como “desarrollo sustentable, no es mas que el aprovechamiento racional de los elementos naturales susceptibles de apropiación por el ser humano.

En la actualidad, toda la legislación nacional relativa a la preservación del ambiente, así como la, totalidad de los planes y programas de la política ambiental nacional, se encuentran orientados bajo este paradigma internacional, tan es así que recientemente ha sido reformado el texto del artículo 26 constitucional, para agregar como característica del proceso de desarrollo nacional, el carácter de “sustentable”, de conformidad con el texto vigente de esta disposición constitucional.

No obstante, podemos considerar que no resulta ideal el hecho de colocar al sustantivo desarrollo, el adjetivo “sustentable”, en virtud de las siguientes consideraciones:

1.- El vocablo “sustentable” no es una palabra originaria de nuestro idioma, sino una castellanización del término original en idioma inglés

"*sustentable*", es decir, que se puede sostener por sí mismo, que en español equivaldría a "sostenible", ya que en español el verbo sostener es la raíz originaria de palabras como sustento, sin que exista gramaticalmente el verbo "sustentar" como tal.

2.- El vocablo "desarrollo" lleva implícito en sí mismo la idea de un proceso sostenible de crecimiento, es decir, un **constante** mejoramiento (lo que implica que puede sostenerse por sí mismo), por lo que resulta reiterativo agregar el adjetivo sostenible o "*sustentable*" a la palabra desarrollo, puesto que ello sería igual que decir "el viejo anciano." Como puede observarse con dicho ejemplo, en ciertos casos el adjetivo sale sobrando cuando el sustantivo ya nos indica las características de un determinado concepto.

3.- La formación de un paradigma de "desarrollo sustentable" y su aplicación en México en las condiciones antes descritas, han impedido la evolución de las ideas sobre desarrollo nacional en el ámbito ambiental, al llegarse al extremo del reduccionismo en la explicación y análisis de los problemas nacionales, pues ante el grave y evidente fenómeno del cada vez mayor deterioro ambiental, las acciones concretas del Estado mexicano se constriñen a responder con la fórmula de "aprovechar los recursos naturales sin agotarlos."

Por lo anterior, nosotros proponemos con base en la interpretación de las disposiciones constitucionales vigentes, el uso del término "desarrollo ambiental" como la parte del proceso integral del desarrollo nacional, que atiende a la imperiosa necesidad de lograr un constante

mejoramiento en las condiciones ambientales para mejorar gradualmente las condiciones de vida de la población rural y urbana, como más adelante se expondrá.

3.3.-El Desarrollo como Derecho Humano.

Con un enfoque basado en la Teoría General de los Derechos Humanos, en la actualidad se estudia también al desarrollo como un derecho fundamental para la existencia de los individuos y de las sociedades (como parte de los llamados "derechos humanos de la tercera generación"), con el fin de señalar por qué razón el fin de toda organización estatal debe consistir en la búsqueda de ese exclusivo fin de la entidad política organizada: El bienestar general de la población.

"La novísima concepción del Derecho al Desarrollo como derecho humano surge como consecuencia lógica del reconocimiento de todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Significa la síntesis de todos estos derechos y su realización conduce a englobarlo dentro del moderno concepto de los derechos de solidaridad."¹¹⁸

En la actualidad, el desarrollo es considerado como un derecho fundamental de los individuos y los grupos humanos, no solo en el ámbito interno de cada Estado, sino incluso en el plano internacional.

¹¹⁸ Alvarez Vita, Juan, El Derecho al Desarrollo, Instituto Peruano de Derechos Humanos. Editorial Cuzco, S.A. Lima, 1988, Introducción.

El reconocimiento del derecho al desarrollo como derecho humano de la llamada "tercera generación" o derecho de solidaridad entre los pueblos, es una situación reciente que se ha dado a raíz de una larga búsqueda de explicaciones a los fenómenos de pobreza que como una maldición asolan actualmente a la población mundial.

Ahora bien, al hablar del derecho al desarrollo debemos considerar que este no es propiamente en nuestro país un derecho subjetivo en su acepción técnico-jurídica (es decir, no es una potestad exigible al Estado y derivada de la norma jurídica), sino que, al igual que las demás categorías de derechos humanos, es solo un criterio de validez intrínseca que debe orientar el contenido de las normas jurídicas. No obstante lo anterior, como se verá más adelante, sí podemos incluirlo dentro del rubro de los "derechos sociales" o de "segunda generación" en lo que respecta al ámbito interno constitucional de nuestro país.

Es importante ubicar al derecho al desarrollo en el contexto de los derechos humanos, por que al establecerse la premisa de que el desarrollo es un derecho de la humanidad, encontraremos el por qué de la inminente necesidad de evitar todas las circunstancias que impiden el desarrollo, estableciendo mecanismos jurídicos de tutela de este derecho tal y como se ha logrado ya en la protección de otros derechos considerados "fundamentales" (inherentes a la naturaleza humana), y al mismo tiempo se pretende llegar a la propuesta de criterios de aplicación práctica de los fundamentos y postulados del derecho al desarrollo como presupuesto para la existencia de un Estado Social de Derecho, en el que finalmente puedan cumplirse los

finés que teleológicamente tiene el ente público estatal, mostrando que “el desarrollo no es una utopía, pero sí una meta difícil de alcanzar.”¹¹⁹

“Fue el ilustre jurista senegalés Keba M'Baye quien en 1972, con ocasión de tener a su cargo la clase inaugural de la tercera sesión de enseñanza del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo, que dedicó al tema del Derecho al Desarrollo del Hombre, señaló que “el desarrollo es el derecho de todo hombre. Cada hombre tiene el derecho de vivir y de vivir mejor”, y diferenció con toda claridad, el derecho al desarrollo como derecho objetivo y como técnica para el desarrollo y el derecho al desarrollo.”¹²⁰

“Fue también en 1972, que el profesor español Juan Antonio Carrillo Salcedo, adelantó la misma concepción del derecho al desarrollo como derecho humano, precisando que “el derecho al desarrollo es un derecho humano y un derecho de los pueblos, lo que trae consigo el corolario de que todos los hombres y todos los pueblos, sin distinción, han de contribuir a una empresa común de la humanidad. Entendido como crecimiento mas cambio, el desarrollo y el derecho al desarrollo como derecho humano constituyen un factor revolucionario en la vieja estructura del Derecho Internacional Público, que en su proceso de socialización y de democratización, no hace otra cosa que liberalizarse y humanizarse.”¹²¹

¹¹⁹ Díaz Müller Luis, *América Latina, Relaciones Internacionales y Derechos Humanos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

¹²⁰ Álvarez Vita, Juan, *Op. Cit.* Página 44.

¹²¹ *Ídem*, Página 44.

El 4 de diciembre de 1986, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la declaración del derecho al desarrollo en diez artículos. Esta proclama es el primer instrumento internacional que le otorga el reconocimiento al derecho al desarrollo como derecho humano, cuyo titular no es la persona física, sino que se reconoce como un derecho de los pueblos, un derecho de la colectividad y no del sujeto.

“En el nuevo orden internacional, desarrollo y derechos humanos adquieren connotaciones totalmente diferentes a las existentes hasta antes de la implosión del grupo socialista la caída del muro de Berlín y las reacciones fundamentalistas de la Europa Central.”¹²²

A continuación hablaremos de aquellos aspectos que componen al desarrollo nacional de acuerdo con nuestra propia interpretación lógica, sistemática y funcional de los artículos 25, 26 y 27 constitucionales en relación con la fracción II inciso a) del artículo 3 de nuestra “Carta Magna.”

4.- Factores que integran el desarrollo nacional según la constitución mexicana vigente.

Los Artículos 25, 26 y 27 de la constitución mexicana establecen las bases del desarrollo nacional, señalando en primer lugar que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional.”

¹²² Contreras Nieto, Miguel Angel, Ponencia presentada en el Foro Estatal Interinstitucional “El Derecho al Desarrollo”, Toluca, 29 de Agosto de 1997.

Como sabemos, el Estado mexicano está conformado por la población y su gobierno. Este último actúa en tres diferentes niveles: el federal, el local o estatal y el municipal. Así, vemos que corresponde no solo a la federación sino también a las entidades federativas y a los municipios regir el desarrollo nacional dentro de sus respectivas competencias territoriales. Ello explica que el pueblo y gobierno de nuestro país, en sus niveles federal, estatal y municipal, estén interesados y facultados para tomar la intervención que les corresponde en el desarrollo dentro del territorio nacional.

Ahora bien, para una mejor comprensión de los alcances de este fenómeno, podemos comenzar por un breve análisis de la definición constitucional del término “desarrollo.”

Constitucionalmente, el desarrollo nacional es concebido como un proceso de carácter **integral**, lo que implica que está conformado por diversos sectores:

1.- Desarrollo político: Se entiende como el fortalecimiento de la soberanía de la nación y su régimen “democrático” (artículo 25 párrafo primero de la constitución).

2.- Desarrollo económico: Implica el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza. (artículo 25 párrafo primero de la constitución).

3.- Desarrollo social: Contempla el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege la constitución. (artículo 25 párrafo primero de la constitución).

4.- Desarrollo cultural: está contemplado aunque no definido en las disposiciones constitucionales antes referidas, sin embargo podemos entenderlo como la adquisición de cada vez mayores y mejores elementos tecnológicos, científicos y educativos por parte de la población para lograr un mejoramiento gradual en sus condiciones de vida. (Artículo 25 constitucional en relación con el 3 fracción I inciso a).

5.- Desarrollo ambiental: Se entiende como el desarrollo de la relación o interacción del ser humano con su entorno, en los ambientes rural y urbano, y a la vez, implica, el constante mejoramiento de las condiciones del entorno para beneficio de los seres humanos, así como la existencia y mantenimiento de adecuadas relaciones entre estos y el ambiente. (Artículo 27 segundo párrafo de la constitución).

4.1.- Desarrollo Social.

El desarrollo Social ha sido definido como "los cambios de concepción en las relaciones sociales, que se presentan con el fin de lograr el

equilibrio en la cooperación, el poder y la responsabilidad de los grupos y sectores heterogéneos que conforman la masa social¹²³.

También ha sido entendido como “el proceso por medio del cual la dirección de una sociedad es asumida (o condicionada) por grupos sociales interesados en modificar las estructuras y prácticas productivas tradicionales. La ruptura de equilibrios consolidados y su progresiva sustitución por equilibrios de distinta naturaleza (en la tecnología, en el régimen de tenencia de la tierra, en los objetivos productivos, etc.) constituyen rasgos sin los cuales no nos atreveríamos aquí a hablar de desarrollo”¹²⁴.

En la actualidad, existe una generalizada incertidumbre sobre el carácter de las relaciones sociales (empezando en la familia). La conducta humana determina la conducta social. El desarrollo humano condiciona la conducta individual.

Así las cosas, el desarrollo social resulta ser un entramado bastante complejo que implica el constante mejoramiento en las relaciones que se presentan entre los distintos sectores de la sociedad, sin que ello implique en ningún sentido la igualdad de los mismos, pues resulta totalmente falso el principio de que “todos los hombres son iguales ante la ley”, pues si el desarrollo social se basara en esa falsa idea, no podría protegerse a los grupos vulnerables de otros sectores de la población que interactúan con ellos.

¹²³ Salama, Pierre, *Op. Cit.* Página 109.

¹²⁴ Pipitone, Ugo, *Op. Cit.* Página 21.

Tampoco debe considerarse al desarrollo social como sinónimo de una "justa distribución de la riqueza", pues es una falacia la distribución equitativa del ingreso nacional en un sistema económico capitalista.

Para algunos, la meta económica es primordial o básica, porque la perspectiva es no volverse pobre. Ello se aplica a quienes no lo son. Los pobres tienen otros objetivos primordiales.

Así, los planes y programas nacionales de desarrollo social, indebidamente se identifican como "combate a la pobreza", como si con ello se lograra mejorar las condiciones de vida de la sociedad y la relación entre los diversos grupos sociales.

El desarrollo social implica elementos como la comunicación social (que inicia con el uso común de un idioma, pero no se agota allí, sino que requiere el uso común de conceptos y códigos de comunicación).

El desarrollo social requiere necesariamente la Integración nacional, es decir, la articulación de actividades sociales en un mismo sentido y hacia un mismo fin (marco común de ideas), encaminado a cumplir con los fines comunes que identifican al sujeto como parte integrante de una sociedad.

"La alternativa (de desarrollo social) consiste en integrar al individuo al aparato social, mediante las lealtades más amplias a las que todos están sujetos y en aliar a cada individuo, sujetos, y en aliar a cada

individuo, ahora con un grupo, ahora con otro” “como miembro (voluntario) de una ocupación, un hombre es leal a su sindicato (o gremio). Como miembro de una iglesia, es leal a la misma, como tribeño, es leal a sus compatriotas.”¹²⁵

Recientemente se ha incrementado la preocupación internacional sobre el tema. En 1993 se llevó a cabo en Viena la Conferencia Mundial sobre derechos humanos, donde se trató el tema del desarrollo social como derecho de los pueblos. En 1994, en el Cairo, se realizó la conferencia internacional sobre población y desarrollo. En marzo de 1995, se celebró en Copenhague, la cumbre mundial sobre el desarrollo social. En septiembre de 1995 se realizó en Biejing, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, donde se trataron temas vinculados al desarrollo. A continuación analizaremos algunos de los puntos tratados en dichos foros internacionales.

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.¹²⁶

Este Instrumento internacional plantea sostener una visión política, ética económica y espiritual del desarrollo social basada en la dignidad humana promoviendo el progreso social y el mejoramiento de la condición humana.

¹²⁵ Salama, Pierre, *Op. Cit.*, Páginas 105 y 106.

¹²⁶ Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Representación de las Naciones Unidas en México, 1995.

Acuerdos de la cumbre:

- a) Poner al ser humano en el centro del desarrollo y orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas.
- b) Proteger al medio ambiente para asegurar la equidad generacional.
- c) El desarrollo social es responsabilidad de cada país, pero debe lograrse con el apoyo de la comunidad internacional.
- d) Integrar políticas económicas, culturales y sociales.
- e) Promover la democracia, justicia social y solidaridad en los planos regional, nacional e internacional.
- f) Promover la distribución equitativa de ingresos.
- g) Reconocer la función de la familia.
- h) Promover los derechos humanos y el derecho al desarrollo.
- i) Apoyar el progreso y seguridad de los seres humanos y la dignidad personal.
- j) Promover el respeto a las etnias.
- k) Importancia del buen gobierno y la administración transparente.
- l) El principal recurso y objetivo primario del desarrollo es facultar a las personas para que fortalezcan sus propias capacidades.
- m) Universidad del desarrollo social.
- n) Ampliar la participación de la mujer.

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995.)¹²⁷

En el mes de septiembre de 1995, se celebró en Beijing, China la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, con la meta principal de proteger los Derechos Humanos de la mujer, pero tratando además otros temas como lo son el desarrollo social, el derecho a la paz y al desarrollo, al medio ambiente sano, y otras cuestiones relacionadas internacional. El programa comprendió 11 temas:

- 1.- La pobreza y las mujeres.
- 2.- La desigualdad de acceso a la educación.
- 3.- La desigualdad en materia de salud.
4. La violencia contra la mujer.
5. Los efectos de los conflictos armados sobre la mujer.
- 6.- Desigualdad de acceso y participación en la política económica.
- 7.- Desigualdad en el poder.
- 8.- Mecanismo para promover el adelanto de la mujer.
- 9.- Los Derechos Humanos de la mujer.
- 10.- Utilización de los medios de comunicación por las mujeres.
- 11.- Contribución de la mujer a la ordenación de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente.

En dicha conferencia participaron gobiernos e instituciones de todo el mundo, organismos internacionales en los ámbitos políticos, financiero y desarrollo, organismos intergubernamentales, sector privado,

¹²⁷ Documento sobre la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Oficina de representación de las Naciones Unidas, México, 1997.

instituciones académicas y de investigación así como organismos no gubernamentales.

4.2.- Desarrollo Político.

Para estar en posibilidades de abordar el tema de desarrollo político, y una vez que en líneas anteriores nos hemos referido al concepto de desarrollo en términos generales, consideramos conveniente realizar unas breves consideraciones sobre cómo entender el término "política".

Etimológicamente, política quiere decir "lo relativo al Estado" (a la *polis* griega, en su origen). El Diccionario de la Lengua Española la define como la "actividad de los asuntos públicos."¹²⁸

La política comprende todas las actividades que realiza el Estado así como las que realizan sus elementos o factores constitutivos como el gobierno o la población, y que se encuentran orientadas a la consecución de un fin práctico determinado que es la convivencia armónica de los individuos que integran esa específica sociedad, así como la pervivencia de su estructura para garantizar la continuidad de la organización para las futuras generaciones. La política es precisamente la específica realidad de la vida estatal y su finalidad (que comprende al Estado en su estructura y función pragmáticas).

¹²⁸ Diccionario de la Lengua Española, Página 496.

Luego entonces la política es una actividad práctica que se presenta exclusivamente en relación con el fenómeno del Estado en general, y comprende la ejecución, descripción, interpretación y crítica de los fenómenos relacionados con el Estado.

Debe pues, distinguirse que el gobierno es una actividad política que es parte de la actividad del Estado. El elemento social también efectúa actividades políticas independientemente del gobierno en tanto se ocupa de cuestiones encaminadas a asegurar el proyecto de vida nacional. El gobierno no es todo el Estado ni toda la política se encuentra en el gobierno.

Al igual que el gobierno, la política es una actividad encaminada a la búsqueda de los fines del Estado, solo que, en tanto el gobierno es una actividad política que implica dirección, la política es más amplia ya que abarca todos los actos que los elementos estatales realizan para ese mismo fin, sin importar si se trata de actos directivos o de cualquier otra índole. La política es un amplio género y una de sus especies es el gobierno del Estado.

Conforme a lo antes expuesto, el desarrollo político implicaría la consecución de un sistema de organización social que establezca una relación directa entre el pueblo y sus representantes en el gobierno, para que en todo momento se hagan efectivos los deseos populares que son los que deben en última instancia determinar los fines del Estado a través del proyecto de vida nacional que es la constitución política del Estado. Por esta razón se afirma que "Los sistemas

políticos mantienen "alguna" especie de espejo de las percepciones y actitudes de sus habitantes." ¹²⁹

Por desgracia, el ámbito del desarrollo político no es la parte más explorada de los factores que componen al desarrollo nacional, pues como ya se ha afirmado, este problema se aborda casi exclusivamente desde el punto de vista económico.

No obstante, la importancia del desarrollo político de una nación, por otro lado, ha sido ampliamente reconocida por diversos estudiosos incluso de otras esferas del desarrollo. Por ejemplo, se reconoce en la doctrina del desarrollo económico que "El desarrollo económico no puede ocurrir sin desarrollos correspondientes en otras esferas de la vida, entre las cuales el sistema político tiene obviamente una importancia fundamental."

"Toda estrategia seria de desarrollo para un país dado debe basarse en un análisis de su estructura y cultura política"¹³⁰.

Sin embargo, la existencia de un sistema político basado en el constante mejoramiento de las expresiones de la voluntad popular en los actos de interés público, es en realidad la verdadera esencia de un sistema de desarrollo político al cual aspiramos y que aún no conseguimos, situación que se agrava notoriamente en nuestro país,

¹²⁹ C. Leys, *Las Perspectivas Políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, Página 234.

¹³⁰ Dudley Seers, y Leonard Joy, *El Desarrollo de un mundo dividido*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, Páginas 108 y siguientes.

mientras más nos alejamos de la aplicación de la constitución, documento que recoge las decisiones políticas fundamentales y por lo tanto es el proyecto de vida nacional que marca las pautas de desarrollo político del Estado mexicano.

4.3.- Desarrollo Económico.

En la actualidad conocemos diferentes teorías y puntos de vista para analizar el desarrollo económico de un país. En la doctrina económica existen dos diferentes conjuntos de teorías sobre este tema expresadas a través de dos enfoques: el análisis de los autores clásicos como Smith, Marx, Ricardo, Maltus, entre otros, y el análisis de los autores modernos, posteriores a la Segunda Guerra Mundial, basado en las teorías dependencistas de la corriente de América Latina y la llamada “teoría del subdesarrollo.”

Desde el análisis del desarrollo económico de los economistas clásicos se encuentra la preocupación y el planteamiento de cómo incrementar la riqueza de las naciones.

Para Adam Smith el desarrollo económico se identifica con el Incremento de la productividad (Marco Institucional para la libertad de comercio, principalmente exterior).

"Smith considera que el desarrollo económico persigue el incremento de la producción materia, pues del nivel absoluto de esta depende la altura que alcance la satisfacción de necesidades." ¹³¹

En Marx, el desarrollo económico implica un sistema en el que el capitalismo crece y se reproduce (en forma simple y luego ampliada) gracias a la acumulación de capital. Marx distingue entre los conceptos de crecimiento económico (al que explica como el proceso de reproducción simple del capital) y el desarrollo (al que llega bajo la forma del sistema de reproducción ampliada del capital). Marx considera que "la reproducción simple basta para transformar mas o menos pronto el capital adelantado en capital acumulado o en plusvalía capitalizada." ¹³²

Mientras el crecimiento es un simple proceso "lineal" entre dos periodos determinados sujetos a comparación, y por lo tanto implica la obtención de plusvalor inmediato, el desarrollo podría entenderse como la reinversión de los recursos al proceso productivo (con la consiguiente disminución de plusvalía) a efecto de obtener los bienes de capital (maquinaria, tecnología, etc.) que sirvan como capital fijo para los futuros ciclos productivos y aseguren a largo plazo la propia reproducción del capital.

Para Thomas Robert Malthus, la explicación del desarrollo económico se encuentra en el análisis de su contradicción: la teoría del

¹³¹Varios Autores. Los Estudios del Desarrollo en la Ciencia Económica, Facultad de Economía, UNAM, México, 1998, Página 19.

estancamiento (cuando la producción de alimentos no es suficiente para satisfacer las necesidades según el crecimiento de la población).¹³³

Considera este autor clásico que “no hay investigación más interesante o que por su importancia sea mas digna de atención, que la que estudia las causas que impiden en la práctica el progreso de la riqueza en distintos países, y lo detienen o hacen avanzar muy despacio, mientras que la capacidad de producción no experimenta comparativamente disminución o, por lo menos, provee de los medios necesarios para un aumento grande y abundante de producción y población.”¹³⁴

En el análisis económico moderno, se encuentra el planteamiento del desarrollo en base al estudio de los fenómenos del estancamiento o subdesarrollo, es decir, la teoría moderna del desarrollo económico estudia las causas y explicaciones de por qué no hay desarrollo económico.

Algunos de los autores considerados neoclásicos como Pareto, Pigoú, Hayerkk (precursores del pensamiento marginalista, del que derivan las vigentes teorías de los monetaristas, y la de las expectativas racionales, entre otras), arriban al estudio del desarrollo económico analizando las causas del subdesarrollo. Este planteamiento busca el

¹³² Marx, Karl, El capital, Editorial Edivisión, México, 1999, Página 178.

¹³³ Samuelson, Paul A, Economía, Mc. Graw Hill, México, 1994.

¹³⁴ Malthus, Tomas R., Principios de Economía Política, Editorial Grijalvo, México, 1986, Página 261.

punto de equilibrio general de la economía. De acuerdo con él, todos los mercados buscan su equilibrio y equilibran la oferta y la demanda, por lo que se debe dejar actuar libremente a las fuerzas del mercado. Así, el sistema funcionaría adecuadamente por sí solo, sin intervención del Estado y ello producirá condiciones de bienestar general.

Los neoclásicos carecen de un planteamiento sobre desarrollo, porque es un implícito natural del adecuado funcionamiento de los mercados. Los problemas de pobreza y estancamiento se entienden en función de quitar los obstáculos a la libertad de mercado. El correcto funcionamiento del mercado acaba con la pobreza.

Por otro lado, en la moderna teoría de Keynes se explican los ciclos económicos (crisis) que demuestran que la economía no tiende a la estabilidad, por lo que resulta necesaria la intervención del Estado en la economía. Keynes se ocupa de explicar la demanda efectiva. (Igualdad entre el ahorro y la inversión), y la necesidad de convertir los impuestos en gasto público.

Según Keynes, "para que la economía crezca y no entre en crisis cíclicas, es indispensable una política económica (monetaria y fiscal). Sin ella, el crecimiento económico se puede caer. La intervención del Estado evita la crisis, y es función del Estado generar políticas

adecuadas que generen la demanda efectiva que permita el crecimiento sostenido.”¹³⁵

Los modelos de crecimiento Keyesenianos como el Harrold- Domar, generan posteriormente elementos que se incorporan al enfoque Keynesiano del desarrollo económico. Al analizar los problemas de crecimiento económico buscan determinar las causas que impiden el crecimiento de un país.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la teoría del desarrollo da un giro al percibirse la realidad de que hay muchos países en Asia, Africa, Europa Oriental y América Latina, que no están aún en vías de crecimiento. Uno de los principales Keyesenianos que originan la teoría del desarrollo es Hirschman, a través del enfoque del subdesarrollo.

Corriente de América Latina: A partir de la segunda década de este siglo, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), órgano de la ONU creado luego de la segunda Guerra Mundial, bajo la dirección de su primer director general, el economista argentino Raúl Prebisch, se dedica a la búsqueda de las causas estructurales del atraso o estancamiento económico de los países de América Latina, con el fin de proponer estrategias factibles para combatirlas. A partir de allí se crea una nueva corriente de pensamiento en el desarrollo económico. La obra de Prebisch se plantea, como problema básico, la explicación de las causas del subdesarrollo latinoamericano para tratar de encontrar una estrategia que permita un crecimiento de las

¹³⁵ Citado en "Antología de la evolución de las doctrinas Económicas", Facultad de Economía, UNAM, 1987.

economías de aquella zona, de tal manera que se rompa el *impasse* existente en las mismas. Algunos autores piensan que la directriz del pensamiento de Prebisch es la industrialización de América Latina y en general, de los países atrasados.”¹³⁶

Esta nueva línea de investigación en la teoría económica moderna considera el problema como una cuestión de relaciones entre países “centrales” y “periféricos.” Sus partidarios consideran que dentro del capitalismo se puede generar desarrollo.

Teorías dependentistas: (inspiradas en el Marxismo). Parten de la teoría de que el punto central es el problema de las relaciones entre países centro periferia) pero consideran que ello no se puede romper en el marco de un sistema capitalista (imperialismo) y la solución es implantar el socialismo. Para Cardoso, el problema teórico fundamental consiste en la determinación de los modos que adopten las estructuras de dominación, porque por su intermedio se comprende la dinámica de las relaciones de clase, ambas cuestiones son importantes para entender los cambios históricos significativos del proceso de desarrollo latinoamericano.”¹³⁷

Prebisch resume esta teoría al señalar que “El desarrollo, como fenómeno integral, que con la industrialización se extiende mucho mas allá de la producción primaria, solo ha sido posible cuando la periferia,

¹³⁶ Los Estudios del Desarrollo en la Ciencia Económica, *Op. Cit.*, Página 41.

¹³⁷ Cardoso, Fernando Enrique y Prebisch, Raúl, En torno al Estado y el desarrollo, Editorial Nueva Imagen, México, 1982, Página 27.

en sucesivas crisis de los centros, ha podido sobreponerse al juego del mercado internacional, que refleja las relaciones de poder entre aquellos y la periferia.”¹³⁸

En los años ochenta se da un proceso de renovación de los planteamientos neoclásicos. Se señala que “pocos negarían que el aumento de la riqueza es un objetivo primordial del desarrollo, sin embargo, la preocupación por el desarrollo económico puede conducir a errores en varias formas y aún, frustrar su meta.”¹³⁹

Por otro lado, “los países pobres no persiguen el desarrollo económico como el único objetivo, o siquiera como uno de sus objetivos principales para planear con eficacia el desarrollo económico se requiere entender que significa desarrollo económico.”¹⁴⁰

De esta manera, no encontramos en la doctrina económica un planteamiento uniforme sobre como interpretar el concepto “desarrollo económico”, sin embargo, es evidente que se trata de un proceso que conforme a Marx no solo implica el mejoramiento de las condiciones económicas de un país de momento a momento, sino que conlleva implícita la necesidad de la creación de infraestructura y adquisición de bienes de capital así como tecnología suficientes y adecuadas para lograr que el Estado se dote a sí mismo de los elementos que le

¹³⁸ Prebisch, Raúl, *Critica al capitalismo periférico*, en la Revista de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina, de la Organización de las Naciones Unidas) Primer semestre de 1976, Página 8.

¹³⁹ *Desarrollo Económico, Op. Cit.* Página 108.

¹⁴⁰ Prebisch, Raúl. *El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, en la revista “El Trimestre Económico”, México, 1978, Página 177.

· permitan echar a andar un sistema económico independiente de los intereses externos y adecuado a las necesidades de la población, y que a la vez permite una mejor distribución de la riqueza nacional producida por el sistema económico del Estado.

“Circunscribiéndonos a los trabajos pioneros efectuados a lo largo de los años 50, puede afirmarse que existe un enfoque general asentado sobre un conjunto de supuestos no siempre sintetizados que serían los siguientes: en primer lugar, la creencia en la existencia de un modelo tipo de sociedad, cuyas características se abstraen de las de mayor nivel de desarrollo, al que han de dirigirse todos los países, y, en segundo término, la creencia de que es posible avanzar hacia ese modelo tipo al eliminarse los obstáculos culturales, políticos e institucionales que existen en las sociedades tradicionales mediante procedimientos económicos, políticos y psicológicos integrados en un plan y sustentados por determinadas fuerzas sociales comprometidas en la tarea del desarrollo.”¹⁴¹

4.4.- Desarrollo Cultural.

La palabra cultura es definida como “el resultado de cultivar los conocimientos humanos materiales o inmateriales de que cada sociedad dispone para relacionarse con el medio y establecer formas de comunicación entre los propios individuos o grupos de individuos.”

¹⁴²

¹⁴¹ Los Estudios del Desarrollo en la Ciencia Económica, *Op. Cit.*, Página 26.

¹⁴² Diccionario de la Lengua Española, Página 181.

De acuerdo con el Dr. Juan Luis González Alcántara Carranca, la cultura tiene, precisamente, como principal finalidad el definir los valores de la sociedad y el prescribir los medios para la realización de dichos valores.”¹⁴³

La cultura es un elemento de la sociedad, surge con ella y es parte de los procesos de la actividad humana en cada rincón del planeta en el que exista una organización social. Cultura por lo mismo ha venido a ser con el tiempo, el conjunto de obras de la humanidad, por ejemplo, la ciencia y el arte, la religión y la moralidad, la política y el derecho”¹⁴⁴

El desarrollo cultural reúne elementos como la educación, el fomento a las artes, a la música, al deporte y toda una serie de fenómenos que nuestro mundo hoy califica como cultura.

El fomento que el Estado debe dar a todas estas actividades, y no solo la implementación de programas temporales, son parte del desarrollo cultural de un país. En el intervienen los sujetos que forman al Estado: sociedad y gobierno. Asimismo, importa una serie de aspectos de educación formal (en las escuelas) e informal (medios de comunicación y otros vehículos generadores y transmisores de expresiones culturales).

¹⁴³ González Alcántara, Juan Luis. Cultura, Sociedad y Derecho, Artículo publicado en la revista Derecho y Cultura, No. 1, México, 2000, Página 22.

¹⁴⁴ García García Fernando Augusto, Fundamentos Éticos de la Seguridad Social, IMSS, México, 1977, Página 15.

De tal manera que el desarrollo cultural no es solo el desarrollo de la cultura en un territorio determinado, sino el desarrollo de la población en condiciones que permitan la difusión de la cultura y generen las condiciones para que la sociedad pueda sistematizar y ordenar la creación de procesos culturales en su seno.

"El problema del desarrollo cultura en nuestro país ha sido suficientemente abordado a pesar de que existe una fuerte corriente que pugna por el reconocimiento de un "Derecho Cultural" así como por la necesidad de concentrar los esfuerzos por el desarrollo de la cultura en nuestro país, mediante la creación de una Secretaría de Cultura a nivel federal que concentre a los organismos dispersos de este importante sector del desarrollo en nuestro país."¹⁴⁵

4.5.- Desarrollo Ambiental.

El artículo 27 constitucional en su tercer párrafo señala que esta parte del desarrollo nacional consiste básicamente en la regulación adecuada del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de:

- a) Lograr una distribución equitativa de la riqueza pública, lo cual implica que nadie haga uso de los recursos naturales en

¹⁴⁵ Cfr Avila Ortiz Raúl et al, "Razones a favor y en contra de la Creación de la Secretaría de Cultura en México", en la Revista "Derecho y Cultura" No. 1, México, 2000, Página 97.

- perjuicio de los demás. (Lo que contribuiría al desarrollo económico).
- b) Cuidar la conservación de los recursos naturales (lo cual es también básico para que pueda presentarse el desarrollo económico).
 - c) Lograr el desarrollo equilibrado del país (Lo que implica que el desarrollo ambiental es indispensable para lograr el equilibrio en el desarrollo integral del país).
 - d) Procurar la consecución del sistema de democracia social previsto en nuestra constitución, a través del constante mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (contribuyendo así al desarrollo social).

Lo anterior se pretende lograr dictando las medidas necesarias para:

- a) Ordenar los asentamientos humanos.
- b) Establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- c) Preservar y restaurar el equilibrio ecológico.
- d) El fraccionamiento de latifundios.
- e) Disponer la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades.
- f) El desarrollo de la pequeña propiedad rural.

- g) El fomento de las actividades rurales (agricultura, ganadería, silvicultura, etc.)
- h) Evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

No obstante que el artículo antes referido no utiliza el término "desarrollo ambiental", para efectos prácticos es posible y conveniente su utilización.

Al Estado mexicano le corresponde regir el desarrollo dentro de su ámbito territorial de competencia, y para lograrlo debe comenzar por regular el desarrollo de las condiciones ambientales a través de la legislación que permita la protección y conservación del ambiente. Si bien el objeto a corto plazo de dicha normatividad es la protección del ambiente, su finalidad real a mediano y largo plazo es la de contribuir al desarrollo nacional.

En 1992 se celebró en Río de Janeiro la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que desgraciadamente introdujo a la legislación ambiental nacional, el paradigma del desarrollo sustentable que ya ha sido criticado en apartado anterior, y que pretende ser sustituido por el concepto de desarrollo ambiental rural y urbano.

A continuación, se delimitan de manera sucinta los conceptos de desarrollo rural y desarrollo urbano, para una mejor apreciación de estos dos elementos que componen el proceso de desarrollo ambiental conforme a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional en

su tercer párrafo. A pesar de que cada uno de ellos forma en si mismo un tema del que se puede hablar extensamente, nos referimos a ellos solo en el aspecto básico de los conceptos, que nos permita ubicarlos dentro del panorama de desarrollo ambiental en el Estado.

4.5.1.- Desarrollo Rural.

El desarrollo rural puede ser entendido como el constante mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, o bien, el mejoramiento en la interacción del ser humano del ambiente rural con su entorno.

Es preciso entonces conocer aunque sea en forma breve, las características del ambiente rural a fin de estar en posibilidad de entender el proceso al que identificamos como "desarrollo rural."

La palabra "Rural" significa lo relativo al campo. "Perteneiente al campo y sus labores." ¹⁴⁶

Es evidente para cualquier persona la diferencia entre los conceptos "ciudad" y "campo", por lo que es fácil distinguir a través de los sentidos cuando nos encontramos frente a un entorno rural y cuando nos encontramos en un ambiente urbano. La dotación de servicios, densidad poblacional, tipo de actividades a desarrollar, infraestructura y equipamiento, arquitectura del paisaje, etc. Son algunos de los elementos que sirven de parámetro para establecer tal distinción.

Asimismo, es evidente que el entorno que ha sufrido un menor grado de alteración o modificación por la actividad del ser humano, es el entorno o ambiente rural.

De tal suerte que cuando nos referimos al desarrollo rural, de ninguna manera pretendemos que este se logra urbanizando al campo, por el contrario, el desarrollo de los ambientes rurales y por lo tanto el mejoramiento de las condiciones de vida de su población, debe darse en condiciones que permiten la pervivencia de las actividades propias del campo, para lograr de esta forma la infraestructura rural que garantice cada vez mejores condiciones de vida para la población.

En consecuencia el desarrollo rural puede ser comprendido como el proceso a través del cual el ser humano en su entorno rural genera en el mismo las condiciones para mejorar su calidad de vida y su interacción natural. La transformación del entorno rural en urbano a través de los procesos de creación de infraestructura, equipamiento y aumento de población, no consistirían desde esta óptica en parte del desarrollo rural, pues lejos de ello implicarían la transformación del campo en urbe con lo que acabaría el desarrollo rural y en el mejor de los casos iniciaría un proceso de desarrollo urbano.

¹⁴⁶ Diccionario de la Lengua Española, Página 554.

4.5.2.- Desarrollo Urbano.

La palabra "Urbano" es definida como algo "que pertenece a la ciudad. Ciudad. Población grande. Conjunto de casas, plazas y edificios." ¹⁴⁷

Al igual que en el caso del desarrollo económico, el término "desarrollo urbano" ha sido indebidamente identificado con el "crecimiento urbano" o expansión de la mancha urbana.

No debemos caer en esta indebida apreciación del fenómeno, puesto que el desarrollo urbano implica que el sujeto a desarrollarse es toda una urbe, una ciudad, es decir, que el desarrollo urbano implica la dotación de equipamiento e infraestructura a la ciudad, de modo tal que se logre cada vez mejores condiciones de vida para la población urbana.

Es importante resaltar que el desarrollo urbano es un proceso que genera mejores condiciones e infraestructura para la población de la Ciudad, y que este proceso genera condiciones urbanas tales como el equipamiento (drenaje, alumbrado, alcantarillado, servicios públicos, etc.) así como las condiciones que permiten el acceso de la población en general a dichos servicios.

CAPITULO III

LA TUTELA JURÍDICA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.

1.- Formas de tutela de las normas jurídicas.

Las diversas formas de lograr el efectivo cumplimiento de las normas jurídicas pueden tener una naturaleza legislativa, política o jurisdiccional. Para ese efecto generalmente cualquier órgano que decida sobre la constitucionalidad de determinado acto lo hará por regla general, a través de un Juicio o procedimiento seguido en forma de Juicio, por el cual se determine en su caso la inconstitucionalidad de un acto de autoridad.

Se conoce como "control constitucional" a todo procedimiento jurisdiccional que tiene como fin lograr que los actos de autoridad se apeguen a la norma jurídica constitucional.

Como sabemos, los actos de los órganos de gobierno pueden ser contrarios a las disposiciones contenidas en la norma jurídica constitucional y por lo tanto transgredir la esencia del proyecto de vida nacional. En este caso, la propia norma debe prevenir algunos mecanismos de "control" con el fin de asegurar su observancia.

¹⁴⁷ Diccionario de la Lengua Española. Páginas 621 y 139.

Por "control constitucional" debemos entender una serie de actos encaminados a imponer el respeto a las normas constitucionales, generalmente en forma correctiva y no preventiva, es decir, que su aplicación se da con posterioridad al hecho violatorio del orden jurídico y no de manera anticipada.

El control de la constitucionalidad busca que todos los actos de los órganos de gobierno de un Estado se sujeten a lo estipulado en las normas constitucionales, obviamente, con el fin de hacer prevalecer las decisiones políticas fundamentales que están plasmadas dentro de dichas normas jurídicas y lograr de esta manera el respeto a los intereses políticos de las clases dominantes en una determinada configuración social dentro del tiempo y lugar específicos en los que dichas normas tienen vigencia. El control constitucional es entonces el medio jurídicamente válido para asegurar el respeto a la voluntad popular plasmada en las normas constitucionales, ya que busca la conservación de las instituciones y la forma de gobierno plasmadas en la constitución por la sociedad, en ejercicio de su autodeterminación interna como ente estatal.

A continuación precederemos a señalar cuales son los principales medios de control de la constitucionalidad que integran, en sentido amplio, la defensa de la Constitución.

1.1.- Tutela jurídica de la constitución por medios políticos.

Tradicionalmente, se han considerado como medios de tutela jurídica, los procedimientos de desafuero y Juicio político. No obstante, en estricto sentido, estos procedimientos no tienen como fin imponer el respeto a la norma constitucional, sino que realmente implican una sanción a la persona física que realizando funciones de autoridad, transgrede los preceptos constitucionales y legales.

En efecto, tanto el Juicio Político (previsto por el Título Cuarto de la Constitución) como el procedimiento para declarar la procedencia o “desafuero”, son ventilados ante órganos legislativos.

En el primer caso (es decir, el Juicio Político) se ventila un procedimiento ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (órgano legislativo federal) como órgano de primera instancia y posteriormente ante la Cámara de Senadores del mismo Poder Legislativo Federal, misma que dictará la resolución correspondiente.

Por lo que hace al procedimiento de “desafuero”, “este se lleva a cabo con la intervención de la Cámara de Diputados, y sus efectos consisten en privar de la protección constitucional a quienes gozan de ello, para que pueda ejercitarse acción penal en su contra.

Como ya se ha señalado en líneas anteriores, la finalidad y efectos de estos dos procedimientos no es el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, sino la sanción a los individuos en lo particular a los que les fue conferido el ejercicio de un servicio público y lo han llevado a cabo indebidamente y sin apego a la ley, incurriendo en faltas oficiales o en la comisión de delitos.

Desde este momento resulta imprescindible hacer mención de los efectos que debe producir un medio de control constitucional con relación al acto de autoridad violatorio de la norma jurídica constitucional.

Es evidente, que los medios y procedimientos encaminados a lograr que efectivamente impere en la realidad el mandato de una norma jurídica forman parte de los mecanismos de tutela de las normas.

Cuando se ha transgredido una norma jurídica, la conducta violatoria puede provocar hacia el transgresor distintos efectos.

a) Efectos nulos.- Porque no se llegue a comprobar la existencia de la violación de la norma o la responsabilidad del individuo, o por otras cuestiones.

b) Obligación de respetar la norma, lo cual puede realizarse en dos distintas formas:

1.-Cumplir lo que la norma establece (si esto es aún posible), o bien.,

2.- Restablecer la situación al estado que guardaba antes de la violación constitucional (según el caso y conforme a los efectos producidos por dicha violación)

c) Sanción para el trasgresor mediante:

1.- Sanción de tipo penal.

2.- Obligación de indemnizar al afectado.

3.-Otros tipos de sanción como: privación de derechos, separación del cargo, etc.

Debe considerarse que, como lo señala la Doctora Leticia Bonifaz Alfonzo en su libro " El problema de la eficacia en el Derecho", todo orden jurídico buscará antes la obediencia que la aplicación, "Es decir, buscará espontáneamente que los destinatarios se comporten de acuerdo a la norma y solo, si no ocurre así, en una segunda instancia se buscará la aplicación" y "la eficacia de la norma jurídica se limitaría a su acatamiento." ¹⁴⁸

Por esta razón, también el orden constitucional buscará antes que nada la observancia de las normas constitucionales y deberá implementar medios de control previniendo su posible inobservancia.

Ahora bien, es evidente que solo la imposición forzosa de la observancia a la constitución (por cualquiera de los dos medios antes referidos) puede constituir un medio de control constitucional. Ni una

¹⁴⁸ Bonifaz Alfonzo Leticia, El problema de la Eficacia en el Derecho, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1993.

sanción ni la inobservancia son los efectos que, de producirse, nos darían la idea de que se ha establecido un medio de control sobre la norma constitucional. Por esta razón siendo el Juicio Político y el desafuero eminentemente sancionadores, no puede afirmarse que constituyan medios de control constitucional.

En esa virtud, es evidente que el Juicio Político produce efectos sobre la persona de que se ha apartado de la actuación constitucional, sin embargo, sus efectos son punitivos exclusivamente sobre ese individuo pero ningún efecto se produce en relación con el acto ejecutado en contravención a la norma constitucional, lo que evidencia que no se trata de un procedimiento encaminado al control constitucional.

Lo mismo ocurre con el procedimiento de desafuero o declaración de procedencia, el cual únicamente es una etapa previa a un juicio de tipo penal por lo que su fin tampoco es el de lograr el respeto de las normas constitucionales, sino sancionar a quien ha dejado de cumplirlas, en los casos y con las condiciones que en la Constitución se establecen. (artículos 111 y 112).

Debe realizarse la aclaración de que, la amenaza de sanción que implican los dos medios legislativos en comento, no es en realidad un mecanismo poderoso como para considerar que en virtud de ésta se dejarán de cometer actos violatorios a la constitución, y que todos los medios de control constitucional, no pueden aplicarse sino hasta que una violación de la Constitución ha sido cometida.

Sobre el mismo aspecto, Héctor Fix Zamudio sostiene que la "justicia constitucional es el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del Estado la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos a aquellos otros organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones que para su actividad se establecen en la misma carta fundamental." ¹⁴⁹

El Control de la Constitucionalidad por órgano político básicamente consiste en el establecimiento de un órgano de esa naturaleza (político), que se encarga de la vigilancia y cumplimiento de lo prescrito en la normatividad, dicho órgano se sitúa por encima de los poderes previamente establecidos y reconocidos, y su función principal es el juzgar a las leyes en sí mismas.

El ejemplo más claro que se ha dado en México, ha sido mediante la constitución del Supremo Poder Conservador cuyas funciones se establecieron en el artículo 12 de la Segunda Ley Federal consagrada en la Constitución de 1836, cuyo contenido transcribimos a continuación para el efecto de precisar en qué consiste el control de la constitucionalidad ejercido por un órgano político:

¹⁴⁹ Fix Zamudio Héctor, 25 Años de Evolución de la Justicia Constitucional, UNAM, México, 1968, Página 15.

Art. 12.- "Las atribuciones de este Supremo Poder, son las siguientes:

I.- Declarar la nulidad de una Ley Federal o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarias a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

II.- Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III.- Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y el fallo que hubiere lugar.

IV.- Declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.

V.- Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o tratare de trastornar el orden público.

VI.- Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso General, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público y lo excite para ello el supremo Poder Ejecutivo.

VII.- Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

VIII.- Declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

IX.- Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.

X.- Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas y en el modo y forma que establece la Ley Federal constitucional respectiva.

XI.- Calificar las elecciones de los senadores.

XII.- Nombrar el día 1° de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción alguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia de lo marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.”¹⁵⁰

En cuanto a las deficiencias de este sistema de control de la constitucionalidad, se dice en principio que hay duda en cuanto a su efectividad, toda vez que, como se desprende del precepto anteriormente transcrito, son los órganos del Estado quienes ejercitan la acción tendiente a poner en tela de juicio la actuación de otro ente que se considera es contraria a los mandatos constitucionales, dejando así al gobernado que vea afectada en forma directa su esfera jurídica, sin derecho para hacerlo. Otro problema que se plantea en torno a dicho sistema, es que “un órgano de esta naturaleza oscila en cuanto a su imparcialidad y eficacia, entre la sumisión al poder político, cuyo ejercicio constitucional debe controlar y la supraordinación a los órganos públicos, al absorber una dosis de poder excesivo que le permite anular sus actos y decisiones, colocándose en un plano de superioridad frente a los órganos controlados.”¹⁵¹

1.2.- Tutela jurídica de la constitución por medios legislativos.

También llamada “normativización” constitucional, consiste en la emisión de normas jurídicas de menor jerarquía que permitan

¹⁵⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Constitucionales de México (1808-1997)*, 20ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, páginas 210 y 211.

¹⁵¹ Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª Edición, Global Pressworks, México, 2001, Páginas 567 y 568.

desglosar el sentido de una norma constitucional para facilitar su aplicación, y hacer efectivo el goce de derechos o cumplimiento de obligaciones consagrados en la norma superior.

Las normas constitucionales generalmente requieren su normativización toda vez que en el texto jurídico constitucional únicamente se expresan decisiones políticas fundamentales que a su vez requieren medios legislativos que sirvan como vehículo para el cumplimiento de los fines previstos en el proyecto de vida nacional o constitución del estado.

El control de la constitucionalidad efectuado por un órgano legislativo se identifica básicamente con dos figuras a saber: a) La reforma a la Constitución y b) El proceso legislativo.

La Constitución mexicana establece la posibilidad de ser reformada o adicionada, según lo prescribe su artículo 135, que a la letra dice:

Art. 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 legislaturas aprobadas por la mayoría de las 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."

Este es sin duda un claro ejemplo de que el control de la constitucionalidad. En concreto, por lo que hace a las reformas o adiciones a la propia Constitución, esta función se encuentra a cargo de un órgano de carácter legislativo, mismo que debe atender a que dichas reformas no contravengan el sentido mismo con que fue emitida la normatividad anterior.

Por lo que toca al Proceso legislativo, éste se encuentra regulado en la Sección II del Capítulo relativo al Poder Legislativo, concretamente en los artículos 71 y 72 de la Ley Fundamental.

La característica común en estas dos figuras es que, son precisamente los órganos legislativos, es decir, Congreso de la Unión o incluso la Comisión Permanente, los encargados de emitir una norma o una reforma a la Constitución que pudiera ser contraria a su sentido de proteger a los individuos, a los nacionales o extranjeros que vivan en nuestro país y serían ellos mismos quienes mediante una nueva actuación tratarían de corregir aquello que pudo haber causado en su momento, una afectación a la esfera de derechos de los gobernados.

Este sistema de control de la constitucionalidad ha sido criticado toda vez que se afirma que "no es aconsejable, ni confiable desde un punto de vista técnico, ni práctico, dejar en las manos del mismo órgano que emita el acto, esta misión, (ya que) nos colocaríamos en el caso de

que los Congresos o Parlamentos serían simultáneamente jueces y partes”¹⁵²

1.3.- Tutela jurídica de la constitución por medios jurisdiccionales.

Su principal característica consiste en que el órgano encargado de La tutela lo es el Poder Judicial del Estado, ya sea en ámbito local o a través de la jurisdicción ordinaria, y en los Estados Federales en algunos casos, mediante el Poder Judicial Federal, o en otra gran vertiente, confiriéndose a un Tribunal especializado (Tribunal Constitucional o Corte Constitucional) la función de control constitucional, a la que adelante nos referimos.

Fix Zamudio considera que la defensa de la Constitución se integra por dos sectores:

1. Protección de la Constitución.- Factores Políticos, Económicos y Sociales y de Técnica Jurídica, canalizados en la Constitución para limitar el poder y lograr que sus tribunales se sometan a los lineamientos de la carta fundamental,
2. Garantías Constitucionales no como derechos subjetivos públicos sino como medios jurídicos de naturaleza procesal,

¹⁵² Covián Andrade, Miguel, El control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, Tesis Doctoral, UNAM, México, 1994, página 67.

dirigidos a la reintegración del orden constitucional, y cuando ha sido desconocido o violado.¹⁵³

2- El Control Constitucional como medio para garantizar la eficacia de las normas jurídicas constitucionales.

En estricto sentido debiera entenderse como control constitucional cualquier mecanismo jurídicamente previsto, con el fin de obligar tanto a los individuos en general como a las autoridades del Estado a observar las conductas que las normas constitucionales determinan.

En ese orden de ideas, el estricto control de la constitucionalidad lleva implícita la necesidad de defensa de los intereses de los particulares a través de medios para obligar a la autoridad a respetar la Constitución en todos y cada uno de los actos que realice en ejercicio de su competencia.

No obstante ello, tradicionalmente se establece en la doctrina, que el control de la constitucionalidad implica la previsión de mecanismos y procedimientos tendientes a obligar a las autoridades del Estado a cumplir con las disposiciones de la norma jurídica constitucional esto nos permite decir que, en este sentido, los mecanismos y procedimientos establecidos perfectamente y que reconocen a algunos órganos de poder para que tengan conocimiento de los asuntos relativos a la violación por parte de las autoridades de los preceptos

¹⁵³ Fix Zamudio Héctor, introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano. Cuadernos Constitucionales México Centroamérica, Instituto De

consagrados en la normatividad de un Estado, constituyen lo que llamamos “sistema de control de la constitucionalidad” como parte integrante de lo que es en sentido amplio la defensa de la constitucionalidad.

2.1.- Sistemas de Control Constitucional.

Por Sistema de Control Constitucional se entiende el conjunto de órganos, medios, procedimientos, instituciones y normas jurídicas creadas con el fin de lograr que los actos de los órganos de los Poderes Estatales se ajusten a las disposiciones de las normas jurídicas constitucionales para asegurar el ejercicio legal del gobierno a través del respeto de las normas por parte de las autoridades en beneficio de los gobernados.

Es decir, que un Sistema de Control Constitucional es un conjunto de medios y órganos de carácter jurídico (previstos en las normas de derecho positivo vigente), mediante los cuales resulta posible lograr que los actos de autoridad se someten al orden constitucional.

Cuando la sociedad políticamente organizada se dota de una forma de gobierno y de las instituciones que lo tendrán a su cargo, también debe dotarse de los mecanismos que le permiten controlar aquellos individuos que ejercerán las funciones de gobierno a fin de obligarlos a respetar las decisiones previamente tomadas y que se han transformado en leyes.

El sistema de control de la constitucionalidad ejercido por un órgano judicial, posiblemente es el criterio más aceptado por los ordenamientos jurídicos de los Estados, adopta varias clasificaciones, sin embargo, la más común es aquella que se da tomando como punto de partida la calidad de los tribunales para llevarlo a efecto, se habla entonces de un sistema de control de la constitucional por órgano judicial ante tribunales ordinarios y de un control de la constitucionalidad judicial o jurisdiccional encargado a un tribunal especializado.

Al respecto, el maestro Fix Zamudio, refiere que hay dos sistemas de control constitucional de carácter judicial:

- a) El americano difuso, llamado así por haberse originado” en la práctica judicial de los Tribunales de los Estados Unidos de América, al que se conoce también como control constitucional pro vía de excepción, ya que “supone la existencia previa de un proceso entablado ante un Tribunal Ordinario, en el curso del cual una de las partes interesadas pretende que se aplique una ley constitucional.

En esta situación la parte a la que afecta tal presentación inserta en el proceso ordinario, a excepción de inconstitucionalidad para el efecto de que la ley NO sea aplicada por ser contraria a la Constitución”, según afirma el maestro Noriega Cantú.

b) El austriaco o concentrado, conocido así en virtud de que debe su origen a la propuesta del jurista austriaco Han Kelsen, quien contribuyó a establecer en su país, en el año de 1920 el Primer Tribunal encargado exclusivamente de dirimir controversias relacionadas con el control constitucional. Este sistema es también identificado como el "control constitucional por vía de acción", ya que este se lleva a cabo a través de un procedimiento judicial seguido a instancia de parte, a fin de resolver sobre la constitucionalidad de algún acto de autoridad.

El maestro Covián Andrade nos dice que: "las características de cada sistema podemos resumirlas así:

a)El sistema de control de la constitucionalidad por tribunales ordinarios:

1.- El sistema es "difuso", pues cualquier juez puede plantear la cuestión de constitucionalidad,

2.- Esta se plantea por vía incidental o de excepción,

3.- Los alcances de la resolución tiene efectos constreñidos al caso concreto,

4.- Rige el principio de "stare decisis",

5.- Una Corte Suprema se pronuncia en última instancia sobre la cuestión de la constitucionalidad emitiendo jurisprudencia obligatoria para los demás jueces.

b) El sistema de control conferido a un tribunal especial:

1.- El sistema es "concentrado", pues la cuestión de constitucionalidad la pronuncia un solo tribunal, estando limitado el número de instancias que pueden plantearla,

2.- Normalmente se presenta la pregunta sobre la constitucionalidad por vía de acción, sin excluir algunos casos de vía de excepción,

3.- Los alcances del pronunciamiento tienen efectos erga omnes,

4.- No rige el principio del "stare decisis", por lo que:

5.- Debe ser un solo Tribunal el que emita la única resolución obligatoria para todos los casos." ¹⁵⁴

Se dice que nuestro sistema sigue el modelo concentrado y por lo tanto se identifica con el sistema austriaco, algunos autores difieren de esta opinión y señalan que más bien se trata de un modelo de naturaleza mixta, toda vez que recoge tanto elementos del sistema difuso, como del concentrado. Pero parece que tiene más elementos que lo llevarían a colocarlo dentro del sistema norteamericano o concentrado.

No habría mas que recordar que en México es un solo poder (Poder Judicial) previamente establecido y reconocido el que se encarga de resolver los asuntos que se sometan a su competencia relacionados

¹⁵⁴ Covián Andrade, Miguel El control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, Tesis Doctoral, UNAM, México, Distrito Federal, 1994, páginas 91 y 92.

con la violación a la esfera jurídica de los gobernados e incluso de aquellos entes de poder que estimen que les ha sido vulnerada o restringida su esfera de atribuciones. (Amparo, controversias Constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y juicios de revisión constitucional en materia electoral a las que nos referiremos con posterioridad) Así mismo se debe tener presente que la vía para interponer los procedimientos o mecanismos correspondientes, generalmente se presenta respetando el principio de inicio de instancia a petición de la parte agraviada, es decir se sigue la vía de acción y no la de excepción. Por otro lado, las resoluciones que emitan los órganos integrantes del Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito) ¹⁵⁵, únicamente van a favorecer a quien hubiere interpuesto el mecanismo de defensa correspondiente, por lo tanto dichas resoluciones no tienen efectos erga omnes. Por último cabe señalar que en nuestro país, si bien es cierto que los Tribunales correspondientes emiten obligatoria, también es cierto que no tenemos como norma el aplicar, como en los Estados Unidos los llamados “precedentes” típicos en un sistema consuetudinario. Por estas razones, se cree que son más los elementos que sitúan a nuestro sistema jurídico dentro del control de la constitucionalidad llamado “concentrado.”

¹⁵⁵ Véase el capítulo IV del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 94 a 107.

A continuación haremos una breve semblanza de los principales mecanismos de control de la constitucionalidad que se encuentran vigentes en nuestro país.

2.2.- Mecanismos de control constitucional vigentes en el sistema jurídico mexicano.

Señala el maestro Miguel Covián Andrade que: "en México, el sistema general de defensa de la Constitución prevé un número considerable de mecanismos en cuya aplicación tienen injerencia prácticamente todos los poderes constituidos, federales o locales (la garantía federal, la intervención del Senado en las entidades federativas para restablecer el orden constitucional, el juicio político, el principio de inviolabilidad de la Constitución Federal, etc., etc.)... En cambio, el sistema de control de la constitucionalidad mexicano es bastante reducido y está mal diseñado, a pesar de las reformas de que fue objeto en 1995"¹⁵⁶

Este sistema de control de la constitucionalidad vigente en México se integra básicamente por el Juicio de Amparo, las acciones de inconstitucionalidad de leyes, las controversias constitucionales y los medios de control en materia electoral, instituciones jurídicas que a continuación se analizan.

¹⁵⁶ Covián Andrade, Miguel. "Teoría Constitucional" Segunda Edición México, 2000, Página 588

2.2.1.- El juicio de amparo:

El único medio de control constitucional con que contaba el sistema jurídico de nuestro país, a partir de la vigencia de la constitución de 1857 y hasta el año de 1994, es el célebre juicio de amparo. Estudiado por innumerables tratadistas a lo largo de su vida, ha sido concebido genéricamente como: "El Juicio Constitucional que pueden promover los gobernados ante los tribunales federales para demandar la anulación de una norma individualizada o la determinación de la ineficacia de una norma general que, sin disponer de validez normativa, les afectan o les privan de algún derecho" ¹⁵⁷

De esto se deriva que, si con el amparo se trata de proteger los derechos de los gobernados en contra de la aplicación incorrecta de una norma a través de un acto de autoridad, entonces estamos en presencia de un auténtico medio de control constitucional, más aun cuando su tutela va dirigida a las Garantías Individuales inherentes a todo ser humano consagradas en la Ley Fundamental.

Por ésta razón, es conveniente realizar un breve análisis de las características del juicio de amparo mexicano como sistema de control constitucional.

1.- La competencia para conocer de los juicios de amparo se confiere por el artículo 103 constitucional, a los "Tribunales de la Federación",

¹⁵⁷ Sánchez Bringas, Enrique. "Derecho Constitucional" Tercera Edición. Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1998, página 654.

es decir, al Poder Judicial Federal a través de los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en excepcionales casos a otros órganos jurisdiccionales.

2.- El juicio de amparo mexicano está concebido como medio de control de las normas constitucionales que:

- a) Consagran garantías individuales o derechos subjetivos públicos. (artículo 103 constitucional, fracción I).
- b) Delimitan la autonomía de competencias de las entidades con relación a la federación y viceversa. (fracciones II y III del artículo 103 constitucional).

3.- El control de la constitucionalidad de los actos de autoridad se ventila a instancia de la parte que ha sufrido afectación, haciéndolo en forma de acción (procesalmente hablando).

4.- Los efectos de la resolución del juicio de amparo sólo alcanzan a la parte que dio inicio al juicio, incluso tratándose de amparo contra leyes. (Principio de relatividad de las sentencias)

Entonces, el juicio de amparo mexicano reúne las características generales de todo medio de control constitucional por vía jurisdiccional.

El Juicio de Amparo en México puede ser considerado como el único mecanismo de defensa de los gobernados frente a los actos de gobierno, por lo que su eficacia es limitada, pero además, el amparo solo actúa como medio de protección de algunas disposiciones constitucionales, quedando fuera de su tutela a todas aquellas disposiciones constitucionales que no consagran derechos subjetivos públicos.

Conforme lo disponen los artículos 103 (substancialmente) y 107 (procesalmente) de la Constitución, el Juicio de Amparo tiene como fin:

- a) Resolver toda controversia que se suscite por actos de autoridad (ejecutiva, legislativa o judicial, federales o locales, con excepción de los actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) que violen "garantías individuales" (es decir, derechos subjetivos públicos de los ciudadanos).
- b) Dirimir controversias competenciales entre autoridades federales y locales de alguna entidad.

Desde la época en que éste sistema de control fue adoptado en nuestro país, y con la historia tan conocida de las discusiones sobre la primera constitución yucateca y las valiosas intervenciones de Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, así como Ignacio L. Vallarta, a quienes se considera como los padres del amparo mexicano, nuestro sistema jurídico de control constitucional en México prácticamente se identificaba de manera exclusiva con esta institución, sin embargo, a

partir de la reforma constitucional que entró en vigor el 31 de diciembre de 1994, el sistema de control constitucional mexicano cuenta con dos nuevos mecanismos de resolución de controversias constitucionales, previstos hoy en las respectivas fracciones del artículo 105 constitucional, a los que enseguida nos referimos brevemente.

2.2..2.- Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.

Antes de la creación de éstos dos nuevos procedimientos de control constitucional en el año 1995, las únicas normas constitucionales sujetas a control eran en la práctica aquellas que consagraban derechos subjetivos públicos (llamados en nuestras leyes "garantías individuales"), sin embargo, a partir de esta nueva etapa en el control constitucional mexicano, se busca implementar un sistema que comprenda también en su protección a las normas constitucionales que establecen la "división de poderes" (o mejor dicho distribución de competencias) entre el legislativo y el ejecutivo y tanto a nivel local como federal, así como las competencias constitucionales de la federación, entidades y municipios.

En su texto hoy vigente, la fracción I del artículo 105 constitucional reformado, establece: La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal.

b) La Federación y un Municipio.

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.

d) Un Estado y otro,

e) Un Estado y el Distrito Federal,

f) El Distrito Federal y un Municipio,

g) Dos Municipios de diversos Estados.

h) Dos poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

i) Un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

j) Un Estado y un Municipio de otro estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnados por los estados o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos

generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Cuando la controversia se refiera a normas o disposiciones de carácter general, la resolución tendrá efectos generales, siempre que haya sido aprobada por mayoría al menos de 9 votos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes casos:

- a) Cuando la controversia sea promovida por la federación contra actos de un Estado o Municipio.
- b) Cuando se hayan impugnado por un Estado disposiciones municipales .
- c) Cuando se trate de una controversia entre los poderes Legislativo y Ejecutivo federales.
- d) Cuando sea una controversia suscitada entre dos poderes de un mismo estado.
- e) Cuando la controversia se haya planteado entre dos municipios de un mismo estado o dos órganos del Distrito Federal.

Por su parte la fracción II del artículo 105 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

b) El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes Federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano,

d) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos Legislativos Estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.

e) El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus diligencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas siempre que fueran aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos, y

III...

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en éste artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales sustantivas.

La acción de inconstitucionalidad que se promueva en contra de una norma de carácter general puede ser ejercitada, dentro de los 30 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la misma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo puede declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por mayoría de 8 votos de sus miembros.

Sus efectos consisten en la anulación o invalidez de la norma inconstitucional.

Puede observarse entonces que, a partir de diciembre de 1994, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se amplía otorgándole mayores atribuciones para conocer de asuntos referidos al control de la constitucionalidad.

La primera institución que se establece en el artículo 105 es la que se refiere a las controversias constitucionales que se suscitan cuando las autoridades de un determinado ámbito o nivel de gobierno invaden la esfera competencial de otro sector de gobierno, de tal suerte que cuando cualquier órgano de los distintos niveles de gobierno considere que han sido invadidas sus atribuciones, ya sea por actos concretos o por actos generales de otra autoridad, podrá concurrir ante el Supremo Tribunal de la nación para solicitar que se anule dicho acto.

Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, estas se proyectan como un medio de control de la constitucionalidad que se va a ejercitar cuando se considere que una ley o tratado internacional es contrario a la Carta Magna para el efecto de que dicha ley o tratado sean anulados, sin que suceda lo mismo que con el Amparo donde la resolución que se emita sobre un asunto sólo va a aplicarse a quien

promovió la protección de la Justicia Federal, es decir, en tratándose de las acciones de inconstitucionalidad instauradas en nuestro sistema a partir de 1994, la nulidad que se pronuncie respecto de una ley va a beneficiar a todos los gobernados.

En este sentido otra diferencia con el Juicio de Garantías es que aquellas van a ser promovidas por los representantes de la sociedad, es decir, por un porcentaje de los miembros de la Cámara de Diputados, de la de Senadores o en su caso, por el Procurador General de la República, en tanto que como es bien sabido, el Amparo sólo puede ser promovido por aquél gobernado que ve afectada su esfera de derechos por un acto de autoridad.

Una crítica a esta reforma la hace el maestro Miguel Covián Andrade, quien objetivamente señala que “para los autores del proyecto las únicas normas generales que existen son las leyes y tratados internacionales. Esta circunstancia deja fuera de control de constitucionalidad una amplia cantidad de normas de efectos generales, como son los reglamentos, los cuales no pueden ser impugnados en vía de acción, esto es, a través del medio de control denominado abstracto, sino únicamente por medio del Amparo, pero consecuentemente, no para anularlos en definitiva, sino sólo con alcances particulares de la sentencia. En suma, de lo dicho hasta aquí, salta a la vista que el desarrollo en incisos de la fracción II, claramente no corresponde a lo que éste señala, es decir, plantear la posible

contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.”¹⁵⁸

En cuanto al inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, es hasta 1996 cuando se hace la adición correspondiente para regular la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, en este caso la acción para impugnar leyes electorales federales o locales va a ser ejercitada únicamente por los partidos políticos que cuenten con el registro nacional, o bien, por los partidos políticos que hubieren obtenido registro local en tratándose de controvertir aquellas leyes de la entidad en que hicieron su registro.

En términos generales la importancia de estas figuras es relevante, toda vez que con ellas se evita un perjuicio a la sociedad mediante la anulación de la ley o del tratado que contraría el sentido de la norma fundamental.

Kelsen señala que “la anulación del acto inconstitucional es la que representa la garantía principal y la más eficaz de la Constitución. Anular una ley, equivale a establecer una norma general, puesto que la anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su confección. Dice también que si se quiere que la Constitución sea efectivamente garantizada, es necesario, que el acto sometido al control del Tribunal constitucional, en este caso la Suprema Corte de

¹⁵⁸ Covián Andrade, Miguel, *Op Cit.* Páginas. 602 y 603.

Justicia de la Nación, sea directamente anulado en su sentencia en caso de que lo considere irregular.”¹⁵⁹

2.2.3.- El Juicio de Revisión Constitucional Electoral y El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.

El texto vigente del artículo 99 constitucional señala que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, le corresponde, entre otras cosas, conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones que violen normas constitucionales, y de las que violen derechos político electorales del ciudadano.

De tal suerte que la ley secundaria de la materia, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consigna la existencia de estos dos medios de impugnación, que revisten el carácter de medios de control constitucional en virtud de que tiene como fin buscar que los actos de las autoridades en materia electoral se apeguen a las normas constitucionales, el primero de estos medios, en forma general, y el segundo, particularmente en lo relativo al apego de los actos de autoridad a lo dispuesto por el artículo 35 constitucional, que es el que consagra los derechos político electorales del ciudadano.

¹⁵⁹ Kelsen, Hans, La Garantía Jurisdiccional de la Constitución, Traducción del Dr. Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, México, 1974, Páginas 511 y 512.

Estos medios de control constitucional vienen a constituir un avance en la materia a partir de la reforma constitucional del año de 1996, ya que hasta hace algunos años, la doctrina consideraba que la materia electoral no debería ser sujeta al control constitucional. Tan es así que una interpretación jurisprudencial declara que los derechos políticos no son garantías individuales, con el fin de que no se sujetaran a la tutela constitucional que para ellas ofrece el juicio de amparo.

“Si se toma en consideración que no existe otro procedimiento por el cual pudiesen combatirse los actos concretos de las autoridades electorales locales que infrinjan directamente la constitución federal, ya que, como hemos dicho, no procede el juicio de amparo según la jurisprudencia tradicional, contra la violación de derechos políticos, y por el contrario, si pueden impugnarse las disposiciones legislativas locales por conducto de la acción abstracta de inconstitucionalidad.”¹⁶⁰

2.2.4.- Otros instrumentos considerados por la doctrina mexicana como medios de control constitucional.

Además de los cinco procesos jurisdiccionales antes aludidos como medios de control constitucional, que son el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, autores especializados en el tema del control constitucional como el Dr. Fix Zamudio, consideran

¹⁶⁰ Fix Zamudio, Hector, y Valencia Carmona Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1999, Página 862.

que "otras figuras vigentes en el derecho mexicano, como el juicio político, las Facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación previstas por el artículo 97 constitucional párrafos segundo y tercero y la actividad de las Comisiones de Derechos Humanos en nuestro país, son también medios de control constitucional." ¹⁶¹

Sin embargo, desde nuestro particular punto de vista, tales instrumentos no pueden ser considerados como medios directos de control constitucional en virtud de que no tiene como fin buscar que los actos de autoridad se apeguen a la constitución. En el caso del juicio político, es evidente que se trata de un medio sancionador de conductas ilícitas por parte de los funcionarios a que se refiere el Título Cuarto constitucional. Las facultades de investigación de la Suprema Corte son precisamente de carácter indagatorio y no resolutorio, por lo que no tienen como finalidad restaurar el orden constitucional, mientras que la actividad de las comisiones de derechos humanos tiende a la preservación de los valores considerados con tal carácter, independientemente de su inclusión o no en la norma constitucional.

2.3.- Preceptos de la constitución mexicana carentes de medios de tutela y necesidad de implementarla.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿por cuál medio se logrará la observancia de las normas constitucionales que no consagran

¹⁶¹ Fix Zamudio, Hector, y Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit. Páginas 803 y 804.

garantías individuales ó distribución de competencias entre autoridades federales y locales?

Podemos considerar que un gran número de disposiciones constitucionales quedan fuera del ámbito de protección del amparo, al no estar incluidas en ninguno de los supuestos de control que ofrece este medio. Si tomamos en cuenta que en principio, las llamadas “garantías individuales” se contienen en los primeros 29 artículos de la constitución¹⁶² y la distribución de facultades entre federación y entidades se encuentra establecida en el artículo 124 constitucional, podemos darnos una idea del número de decisiones políticas fundamentales que se encuentran fuera del alcance del amparo como de control. Lo anterior implica que los actos violatorios de alguna disposición constitucional distinta a las arriba indicadas, no podría ser combatido por mecanismos legales que permitieran obligar a la autoridad a respetar dichas normas constitucionales. Esto hace al juicio de amparo un medio de control parcial de la constitucionalidad de los actos de autoridad.

Si a ello agregamos las deficiencias que en la práctica muestra el juicio de amparo como único medio real de control constitucional, tales como:

a) La relatividad de los efectos de sus sentencias,

¹⁶² Aunque en realidad las “Garantías o Derechos Subjetivos Públicos” pueden estar contenidos en cualquier disposición constitucional que atribuya alguna potestad al ciudadano.

b) La exclusión de protección sobre algunos derechos específicos (como los derechos económicos, sociales y culturales),

c) La no aplicación en la práctica judicial del amparo como medio de defensa contra los actos de autoridad que violan competencias entre federación y entidades federativas (indebidamente identificado como “amparo soberanía”), debido a un criterio jurisprudencial del máximo tribunal mexicano que remitía el ejercicio de éste tipo de acciones de amparo previsto por las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, a la figura del amparo como medio jurídico de defensa contra la violación de “garantías individuales.”

De lo anterior, podemos concluir que muchas de las disposiciones constitucionales quedan a merced de los actos de autoridad violatorios y que pueden permanecer así impunes.

De aquí en adelante pretendemos expresar la necesidad de proteger mediante mecanismos jurídicos, la vigencia de disposiciones constitucionales que consagran normas diversas a las garantías individuales y la distribución de competencias, tales como las normas que consagran los derechos económicos, sociales y culturales, y específicamente en este rubro, las que consagran las obligaciones del estado mexicano en las materias de democracia y desarrollo, y por lo tanto, los derechos correlativos a favor de la población.

Por otro lado, y una vez que han sido expuestos los principales mecanismos que velan por el control de la constitucionalidad y que entran dentro del orden jurisdiccional, es menester señalar que en forma paralela en nuestro país contamos con algunos otros mecanismos que constituyen lo que se ha llamado "el sistema no jurisdiccional" de protección y defensa de la constitucionalidad, específicamente por lo que hace a la vigilancia de los derechos fundamentales del hombre, es decir, sus Derechos Humanos.

3.- La protección de los Derechos Humanos en México.

Para entender adecuadamente la protección de los derechos humanos en México, conviene exponer brevemente algunas nociones generales sobre su origen y evolución.

3.1.- Concepto de Derechos Humanos.

Desde las épocas antiguas se han establecido ciertos principios exegéticos en todas las civilizaciones del mundo, mediante los cuales se pretende lograr cierta uniformidad de criterios para establecer axiomas generales sobre las características y la naturaleza de las cosas.

De ahí surgen en el mundo la filosofía, los principios morales y las religiones, y sabemos que desde la Biblia se establecieron ciertos presupuestos "espirituales" de la naturaleza del ser humano, que contaban con pretensión de carácter universal e intentaban establecer

los principios básicos de su coexistencia en sociedad. Con el pueblo hebreo encontramos una serie de principios a los que se conoce como los "diez mandamientos" mismos que actualmente cuentan aún con valor religioso y moral dentro de la iglesia católica. De igual forma, todas las civilizaciones han pretendido regular la conducta de sus miembros a través de diversos principios o presupuestos básicos de conducta, antes que apareciera con ese mismo fin el derecho como un orden que puede ser impuesto aún contra la voluntad de los individuos.

El fin de este orden normativo moral que existe en el ser humano desde los orígenes de la sociedad es esencialmente el de encontrar los medios que permitan la mejor convivencia de los individuos en el grupo social.

Por ello desde un aspecto meramente filosófico nos dice el maestro Castán Tobeñas que podríamos "definir los llamados derechos del hombre como aquellos derechos fundamentales de la persona humana, ---considerada tanto en su aspecto individual como comunitario- que corresponden a ésta por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo Poder o autoridad y toda norma jurídica, positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común." ¹⁶³

¹⁶³ Castán Tobeñas, José, Los Derechos del Hombre, cuarta edición, Editorial Reus, Madrid, 1992, Página 15.

En nuestro país, la que fuera defensora de los Derechos Humanos, es decir la Doctora Mirelle Rocatti, señaló en una conferencia pronunciada el 14 de agosto de 1998 en la ciudad de Guanajuato, que “los Derechos Humanos son aquellas facultades o atributos que poseen todos los seres humanos sin excepción alguna, por razón de su sola pertenencia al género humano. (Agregó que) estos derechos se hallan sustentados en valores éticos, cuyos principios se han traducido históricamente, al ser reconocidos por los Estados, en normas de Derecho Positivo nacional e internacional, constituyéndose en parámetros de Justicia y legitimidad política.” ¹⁶⁴

Se ha llamado a esta serie de postulados filosóficos “derechos liberales” “derechos intelectuales” “derechos del pensamiento”, “libertades democráticas”, ¹⁶⁵ “derechos civiles y políticos” refiriéndose a la denominada “primera generación de los derechos humanos”, así como “derechos del hombre”, “derechos humanos”, “derechos naturales”, “derechos esenciales”, y “derechos fundamentales del hombre”, considerados así, puesto que su existencia es “fundamental para que el hombre alcance su realización como ser humano, favoreciendo su desarrollo integral, potenciando todas las posibilidades derivadas de su condición.” ¹⁶⁶

¹⁶⁴ En “La Protección y Defensa de los Derechos Humanos en México” conferencia dictada en la Ciudad de Guanajuato, publicada en la Gaceta # 97 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, agosto de 1998.

¹⁶⁵ José Wolderberg, Principios y Valores de la Democracia. Instituto Federal Electoral, México, 1993

¹⁶⁶ Gregorio Peces Barba. Derechos fundamentales, tercera edición, Madrid, Editorial Latina Universitaria, 1980, Página 109.

Podemos observar entonces que, la evolución histórica de esta serie de principios existenciales ha permitido, en primer lugar, el reconocimiento paulatino de esos derechos fundamentales en las legislaciones de los Estados y, en segundo término, la agrupación de los mismos en diferentes categorías, dependiendo de las facultades que otorgan a los individuos que gozan de ellas.

Así, es posible hablar del reconocimiento de “generaciones” de derechos humanos, a las que más adelante se alude, y que no son otra cosa que las distintas etapas que se han ido presentando en el reconocimiento de los derechos del hombre.

3.1.1.- Primera Generación: Derechos Civiles y Políticos.

Esta evolución da un importante paso a partir de la revolución francesa del siglo XVIII, donde surgen dos grandes postulados liberales:

- a) El Liberalismo político, y
- b) El Liberalismo económico.

Estos principios surgen como ideales filosóficos para contrarrestar las tendencias absolutistas de las monarquías europeas, sin embargo, como sucede frecuentemente a lo largo de la historia de la humanidad, los mejores remedios se vuelven con el tiempo los grandes problemas a resolver, y en este caso, el liberalismo hoy tan criticado y combatido como grave mal de nuestros días, fue en sus orígenes el remedio a un

esquema de monarquías absolutistas que ya había causado terribles consecuencias al proceso de evolución de la humanidad.

El liberalismo económico consiste en la libertad de mercado y la no intervención estatal en los asuntos relacionados con la producción, y distribución de bienes y servicios.

El liberalismo político consiste en la tutela de tres derechos fundamentales:

- a) La vida.
- b) La libertad.
- c) La seguridad.
- d) La propiedad.

Esta etapa marca el origen de la llamada "primera generación" de los derechos humanos, que son precisamente los derechos que en ese entonces se pretende reconocer al individuo por su sola existencia y necesarios para la subsistencia. "Los Derechos Humanos de la Primera Generación surgen con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca. Son los más antiguos: los denominados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano."¹⁶⁷

Por esa razón se considera el inicio en el reconocimiento de estos derechos como la etapa filosófica que da origen a su protección, sin

¹⁶⁷ Aguilar Cuevas, Magdalena, Manual de capacitación, Derechos Humanos, Segunda edición, México, CNDH, 1993, Página 40.

embargo, como adelante se señalará, el reconocimiento de estos derechos con el tiempo se concentró en la protección de los derechos de ciertos individuos pertenecientes a las clases sociales económicamente favorecidas. Es cierto, se proclamaban el derecho a la vida, a la propiedad y a la libertad pero exclusivamente en favor de ciertas clases sociales con poder económico, sin exigirse su protección para toda la población en general. El liberalismo tuvo su auge en los siglos XVIII y XIX.

El liberalismo económico provocó una serie de desigualdades entre los miembros de la sociedad ya que el estado no participaba en la vida económica (volviéndose un "estado gendarme") y ello propició mejores condiciones de vida para un reducido grupo de individuos en detrimento de los intereses del resto de la sociedad (las grandes mayorías). Por su parte, la tutela de derechos que significaba el liberalismo político solamente operaba en la realidad a favor de esos pequeños grupos con gran poder económico, por lo que empezaron a surgir corrientes socialistas y cooperativistas entre otras, que enunciaron postulados diferentes a los conocidos hasta ese momento, a fin de abatir las consecuencias nocivas del liberalismo. De allí surgen ideas novedosas como las de Marx y otros científicos que proclaman la necesidad de combatir la situación existente provocada por el liberalismo, mediante el establecimiento de un nuevo estado de cosas, lo que a la larga derivó en el surgimiento de las doctrinas socialistas científicas.

3.1.2.- Segunda Generación: Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En 1870, con la caída del imperio austro-húngaro, comienza a pensarse en limitar al liberalismo, el cual, debido a las desigualdades que provocaba, había dado ya lugar a levantamientos sociales.

Del desmembramiento del imperio austro-húngaro se forma el estado alemán, cuyo primer Reich fue a cargo de Bismark, quien reserva para el estado el monopolio de la producción de ciertos bienes y servicios con el propósito de aligerar las desigualdades sociales provocadas por el exacerbado liberalismo económico.

En aquella época se dictaron las primeras previsiones sobre seguridad social, entre otras medidas tomadas para la tutela de los grupos sociales económicamente débiles.

La segunda generación de derechos humanos (que fueron en principio "derechos sociales"), comienza a esbozarse en esa época con las decisiones de Bismark, los movimientos sociales de protesta y la Primera Guerra Mundial.

En el plano de los textos constitucionales, aparecen la Constitución Mexicana de 1917 y la de Weimar de 1919, que son las primeras en consignar derechos sociales en normas jurídicas, y surgen tres instrumentos internacionales: La Liga de las Naciones, El Tratado de

Versalles y la Oficina Internacional del Trabajo, que incorporan el interés por los derechos sociales en sus actividades.

El constitucionalismo social enfatiza conceptos como el interés social, la utilidad pública, etc., y se encuentra la incorporación de derechos sociales como el derecho a la vivienda, trabajo, salud, educación, y seguridad social, en las constituciones mundiales posteriores a 1917, como la constitución soviética de 1923.

Mientras que la existencia de derechos individuales implica hacia el estado una obligación omisiva (no hacer) que consiste en el respeto de las libertades del ser humano y que al integrarse a las normas jurídicas se vuelven derechos subjetivos públicos (llamados por nuestra constitución "garantías individuales"), los derechos sociales o de "segunda generación" implican una obligación activa por parte del órgano estatal, que consiste en determinar y establecer políticas, bases y lineamientos para hacer efectivo el disfrute de una mejor calidad de vida para diversos grupos o sectores de la población. Con el tiempo se dio en llamar a esta "segunda generación" los derechos sociales, económicos y culturales, es decir, la serie de principios que pretenden la implementación de un estado en el que se permita a la sociedad el acceso a los medios necesarios para solventar sus más elementales necesidades económicas, culturales y de subsistencia. "La segunda generación esta constituida por derechos de tipo colectivo, los derechos sociales, económicos y culturales, que surgen como resultado de la Revolución Industrial. En México, la Constitución de 1917, incluyó los derechos sociales por primera vez en el mundo.

Constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo. Estos derechos son: toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los Derechos económicos, sociales y culturales, derecho al trabajo, derecho a formar sindicatos, derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, a él y a su familia la salud, alimentación, vestido y vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios, derecho a la salud física y mental, derecho a la seguridad pública, derecho de los padres a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, etc.”¹⁶⁸

En el siguiente capítulo se abordará precisamente el tema de la llamada “justiciabilidad “ de los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, su protección a través de mecanismos jurisdiccionales que permitan garantizar su eficacia.

“La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el mundo de hoy, se lleva a cabo, en gran medida, a escala internacional sin demasiada voluntad política. Los proverbiales supuestos de que la protección de dichos derechos es costosa, de que no son justiciables y del problema que plantea definirlos, *en tanto que* derechos, han contribuido ampliamente a esta situación.

Los partidarios de la teoría de la no justiciabilidad fundan sus argumentos en la validez de dichos derechos, oponiéndola a la

¹⁶⁸ Aguilar Cuevas Magdalena, Manual de Capacitación, *Op. Cit.* páginas 29 y 41.

aplicabilidad de los mismos y proclamando que no pueden ser invocados ante los tribunales.”¹⁶⁹

3.1.3.- Tercera Generación: Los Derechos de Solidaridad Internacional.

La evolución de las generaciones de derechos humanos dio un paso enorme luego de la crisis mundial que representó la Segunda Guerra Mundial, concluida en 1945. A partir de allí se presenta el fundamento doctrinal de una nueva etapa llamada la “tercera generación de derechos humanos” o derechos de solidaridad en el ámbito internacional.

“La tercera generación de Derechos Humanos, se forma por los llamados Derechos de los Pueblos o Derechos de solidaridad, los cuales surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran. Los Derechos de los pueblos son: a la autodeterminación, independencia económica y política, derecho a la identidad nacional y cultural, a la paz, a la coexistencia pacífica, entendimiento y confianza, a la cooperación internacional y regional, a la justicia social internacional, al uso de los avances de las ciencias y la tecnología, a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos,

¹⁶⁹ Ige, Tukunbo. Panorama General de la función que incumbe a los abogados en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, en la Revista de la Comisión Internacional de Juristas No. 55 (Número Especial), Ginebra.

ecológicos, al medio ambiente, al patrimonio común de la humanidad y al desarrollo que permita una vida digna.”¹⁷⁰

De acuerdo con el Doctor Luis Díaz Müller, “la importancia de los derechos humanos como postulados filosóficos es innegable, pero también debe considerarse su efectividad.” Señala dicho jurista que: “Los derechos del hombre, como es bien sabido, ocupan un sitio único, indivisible en la memoria de la humanidad. Los derechos humanos, consagrados en la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 constituyen una obligación absoluta, natural a la persona humana, en correspondencia con los distintos sistemas políticos, que le asisten como ciudadano pensante y creador. Los derechos humanos son patrimonio común de la humanidad.”¹⁷¹

Para efectos jurídicos y prácticos, consideramos que estos principios axiológicos, que en teoría deben orientar el contenido de las normas jurídicas en un estado, no llegan a ser derechos sino hasta que logran su reconocimiento en la norma jurídica y su efectividad práctica.

La Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 24 de octubre de 1945, y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, del 10 de diciembre de 1948, son los fundamentos que en el plano internacional permiten hablar actualmente sobre el reconocimiento de los derechos humanos.

¹⁷⁰ Aguilar Cuevas, Magdalena, *Op. Cit.* Páginas 29 y 42.

El primero de estos documentos trata principalmente en su contenido sobre tres puntos:

- 1.-Mantener la paz internacional.
- 2.-Lograr la cooperación internacional.
- 3.-Proteger y respetar los derechos humanos.

Por su parte, la Declaración Universal De los Derechos del Hombre, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, habla sobre derechos individuales (artículos 1 a 21) y sociales (artículos 22 a 30), sin hacer aún referencia a los derechos de solidaridad. Esta última generación sólo es reconocida mediante la actividad de organismos internacionales como la OIT (Organización Internacional del Trabajo), la FAO (Organismo de las Naciones Unidas para la Alimentación), la UNESCO, (Organismo de las Naciones Unidas para la Educación)etc.

Posteriormente, surgen documentos como el Pacto de Derechos Civiles y políticos, así como el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (ambos de 1966), que expresan las obligaciones de los diferentes estados suscriptores en materia de protección de esos derechos humanos de primera y segunda generación.

¹⁷¹Díaz Muller, Luis, América Latina, Relaciones Internacionales y Derechos Humanos. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Los derechos de tercera generación o "derechos de solidaridad", rebasan el ámbito interno de los estados y precisan para su efectividad, de la cooperación internacional.

3.2.- Los medios de protección de los Derechos Humanos en México.

A pesar de que los derechos humanos de primera generación se encuentran reconocidos en el orden jurídico mediante su inserción constitucional en las llamadas "garantías individuales", existen otros medios de protección de estos derechos tales como los medios jurisdiccionales (específicamente el Juicio de Amparo) o los administrativos (como la actividad de las Comisiones de Derechos Humanos).

Sin embargo, en el caso de los derechos sociales que desde 1917 fueron contemplados en la constitución mexicana, no existen mecanismos creados ex profeso para su protección, por lo que en ocasiones se intenta ese objetivo a través de los medios de protección de derechos individuales, es decir, del Juicio de Amparo o las comisiones de derechos humanos.

En líneas anteriores nos hemos referido al control de la constitucionalidad, a los mecanismos jurisdiccionales vigentes en nuestro país para lograr que se de efectivamente esa protección de la debida aplicación de la norma fundamental y nos referimos también al que por mucho tiempo se consideró el medio de defensa de los Derechos Humanos, es decir de las Garantías Individuales, por

autonomasia: el Juicio de Amparo. Sin embargo éste no es ya el único medio con el que contamos para defender nuestros derechos fundamentales, es por ello que ahora corresponde hacer una semblanza de un organismo que juega un papel de gran importancia en la consecución de este objetivo: La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos y la figura del Ombudsman en México son de reciente introducción en nuestro sistema jurídico. Se inspiran en el *ombusman* de origen sueco, el cual surgió en 1809 y era el encargado de investigar las quejas presentadas en contra de la burocracia. Ese término se identifica con otros como son: Mediateur, Defensor del Pueblo, Comisionado, Procurador, etcétera, y en términos generales son los encargados de atender las querellas que se presenten por violación a los derechos humanos en contra de las distintas autoridades.

El Defensor del Pueblo Español es el equivalente del ombudsman, esta figura influye poderosamente en toda Latinoamérica y sirve también como fuente de inspiración para nuestro país. Cabe señalar que entre nosotros esta figura también había sido, en cierta forma conocida, a partir del establecimiento de la llamada "Procuraduría de los Pobres", que tuvo vigencia en la época del Congreso Potosino de 1847 encabezado por Ponciano Arriaga.

Sin embargo, no es sino hasta 1990 cuando surge en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos, "inicialmente, cómo un

órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Estuvo adscrita directamente a la Dirección General de Derechos Humanos de esa Secretaría. El Decreto presidencial correspondiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.¹⁷²

Sin embargo, como puede observarse este organismo protector de los derechos fundamentales fue creado por decreto, pero no se hizo la correspondiente adición a la Constitución, por lo cual surgieron una serie de críticas e inconformidades que llevaron a que se diera su inclusión en el texto constitucional, lo cual fue posible mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de enero de 1992 mediante la cual se hizo una adición al artículo 102, agregando el apartado B para queda en la forma siguiente:

Artículo 102.

B.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidos público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

¹⁷² Quintana Roldán Carlos y Sabido Peniche, Norma, Derechos Humanos, Editorial Porrúa, México, 1998, página 163.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

Como puede observarse se da el fundamento constitucional para la creación de un organismo nacional y para el establecimiento de un organismo por cada estado de la República. En este mismo precepto se señala de alguna manera las funciones que van a desempeñar estas comisiones, sin embargo, a mayor abundamiento, la Ley de la Comisión Nacional de derechos Humanos indica en su artículo sexto cuáles son las atribuciones de la misma, y por considerarlas de relevancia, a continuación transcribimos algunas de ellas:

Artículo 6.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos,
- II.- Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, y
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen a ejercer

las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

III.- Formular recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV...

V...

VI...

VII.- Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos.

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.

X...

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos

XII...

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del

territorio nacional de los Tratados, convenios y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.

Del precepto anteriormente citado se puede desprender que la importancia de la protección de las garantías individuales es un asunto de vital importancia, toda vez que, aun cuando ya se contaba con el Juicio de Amparo como medio para frenar las indebidas actuaciones de las autoridades, se consideró que quedaban ciertos aspectos en los cuales el mismo no había podido penetrar, es por ello que surge el sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos que encarnan todas las comisiones de Derechos Humanos de nuestro país.

En cuanto el procedimiento que se sigue ante estas Comisiones, algunos autores lo han calificado como un procedimiento "flexible" que inicia por una queja que presenta el sujeto que sienta vulneradas sus garantías, a partir de la cual se va a desarrollar una investigación con el propósito de saber si efectivamente se llevó a cabo la afectación de los derechos humanos por parte de las autoridades, a estas se les requiere para que al igual que el quejoso, aporte las pruebas suficientes con las cuales pueda demostrar, si es el caso, que sus actos estaban apegados a derecho o no. Una vez que se concluye la

investigación, se procede a formular ya sea, un proyecto de recomendación o en su defecto un acuerdo de no responsabilidad en los cuales se contendrá un resumen de todo lo actuado durante el procedimiento. Si hay una violación a las garantías, se hará entonces la recomendación, en la cual se señalará a la autoridad o autoridades cuales son las medidas que debe tomar para restituir al querellante en el goce de sus derechos y si se da el caso, también para que proceda a reparar el daño.”¹⁷³

Un aspecto que ha sido criticado, es en cuánto a la fuerza de las recomendaciones, ya que estas no tienen carácter imperativo, por lo tanto, queda a consideración de la autoridad el tomarla en cuenta y llevar a cabo las medidas sugeridas, o bien dejarlas de lado, es decir, las recomendaciones no producen efectos para modificar o anular los actos por los que se hubiere presentado queja o denuncia, esto podría prestarse a que no se diera una adecuada protección de los Derechos Humanos, sin embargo se dice que: “la opinión pública nacional ha considerado la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un avance significativo en la defensa de esas garantías del hombre. Sin embargo, existen importantes opiniones que han venido cuestionando su desempeño como incompleto, sobretodo en lo que refiere a que no tiene facultades para conocer de asuntos electorales y laborales. No obstante, se puede concurrir que la Comisión Nacional es una institución que ha venido a cubrir un

¹⁷³ Véase artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

importante papel de defensor de los Derechos Humanos, si bien con limitaciones legales notables. ¹⁷⁴

Las comisiones de derechos humanos en nuestro país necesariamente tienen la naturaleza jurídica de organismos constitucionales autónomos, toda vez que no podrían cumplir cabalmente su función en caso de no gozar de la autonomía e independencia necesarios para garantizar la imparcialidad de sus resoluciones. Sobre el particular, el Doctor Raymundo Gil opina que "los nuevos sistemas democráticos han desarrollado una forma de control del gobierno diferente, así surge el *ombudsman* como un instrumento mas y muy importante para la democracia, que sirva como medio de control del poder en beneficio la libertad, la igualdad, y la seguridad jurídica de las personas, además se ha transformado en México y Latinoamérica en un auténtico Defensor de los Derechos Humanos, por mandato constitucional."

"Las características principales del *Ombudsman* deben ser: independencia, autonomía, imparcialidad, informalidad, flexibilidad, gratuidad, el valor civil, los conocimientos y ante todo, ser un organismo técnico y no político." ¹⁷⁵

Con todo ello, se ha logrado avances importantes en la protección de los derechos fundamentales de los habitantes de nuestro país, e incluso se dice que actualmente el sistema no jurisdiccional de protección a los mismos se encuentra fortalecido, toda vez que no sólo

¹⁷⁴ Quintana Roldán, Carlos y Sabido Peniche, Norma, *Op Cit.* Página 198.

se cuenta con las Comisiones de Derechos Humanos, sino que también se considera como parte de dicho sistema a algunas otras instituciones tales como: La CONDUSEF (Comisión para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros), La PROFECO (Procuraduría Federal del Consumidor), La CONAMED (Comisión Nacional de Arbitraje Médico), entre otras, que se autodenominan "ombudsman administrativos" por la actividad protectora de derechos de diversos sectores de la sociedad que realizan.

En el siguiente capítulo se presenta la propuesta de esta investigación, relativa a los medios de protección de los derechos humanos de segunda generación derivados de las disposiciones constitucionales en materia de democracia y desarrollo.

¹⁷⁵ Gil Rendón, Raymundo. Aciertos y desaciertos de la reforma y adición al artículo 102 B de la constitución. En la Revista "Derecho y Cultura." Página 65.

CAPITULO IV.- NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MECANISMOS DE DEFENSA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LAS NORMAS QUE CONSAGRAN LAS MATERIAS DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN LA CONSTITUCION MEXICANA.

1.- Importancia de la eficacia de las normas constitucionales contenidas en los artículos 3 párrafo segundo inciso a), 25, 26 y 27 tercer párrafo.

La constitución política recoge las aspiraciones de la población, y las traduce en normas jurídicas para dotar de obligatoriedad al proyecto de vida nacional. Por lo tanto, estas son y deben ser las disposiciones que rigen la vida social, y deben ser respetadas y ejercidas por el Estado (sociedad y gobierno), sin que cualquiera de ellos pueda eludir su responsabilidad.

Hemos precisado que la democracia como situación ideal de la existencia del estado, puede lograrse mediante un proceso gradual identificado como "desarrollo." Es importante no dejar en el olvido esta visión constitucional respecto de la democracia. En este sentido, la noción de democracia social que inspira a nuestra norma constitucional es en gran medida superior a otras formas de entender este concepto.

Nuestro país decidió consignar dentro de su constitución esta manera de entender la democracia, y esta percepción podría ser útil para ayudar a los gobiernos y a los pueblos a guiar su actividad política hacia el cumplimiento de los fines del estado. Los estados no son empresas y por lo tanto no deben manejarse sus destinos con una visión de esa naturaleza. A pesar de ello, la globalización económica a nivel mundial muchas veces lleva a los gobiernos perder de vista cuáles son sus deberes y sus funciones.

2.- Mecanismos necesarios para lograr la eficacia constitucional en las materias de democracia y desarrollo.

El papel asignado al Poder Judicial, encabezado por la suprema Corte de Justicia de la Nación, "como órgano supremo de defensa de la constitución"¹⁷⁶, debe permitirle su intervención en la defensa de todas y cada una de las decisiones políticas fundamentales consagradas en la norma jurídica superior, para lograr un control constitucional integral que por supuesto incluya a todos los derechos económicos, sociales y culturales previstos en la misma, incluyendo las materias de democracia y desarrollo, o bien, debe pensarse seriamente en la creación de órganos del estado dotados de facultades para permitir a la población hacer exigibles los derechos económicos, sociales y culturales derivados de estas disposiciones constitucionales.

Es de suma importancia lograr el control constitucional integral con el fin de que las normas jurídicas que plasman el proyecto de vida

¹⁷⁶ Cossío, José Ramón, y Luis M. Pérez de Acha, *La defensa de la Constitución*, Serie Doctrina Jurídica contemporánea, Número 1 Editorial Fontamara, México, 1997, Página 7.

nacional resulten eficaces y no se queden en simples declaraciones de principios o catálogos de buena voluntad. De tal suerte que deben establecerse mecanismos de control político y jurídico de las normas constitucionales.

“Una vez examinada con carácter general, la distinción entre los tres tipos de control: “social”, “político” y “jurídico”, parece conveniente extenderse en las diferencias que cualifican a los dos últimos, puesto que ahí reside, sin duda, el problema mas interesante. La primera diferencia consiste en el carácter “objetivado” del cambio jurídico, frente al carácter “subjetivo” del control político. La segunda diferencia, consecuencia de la anterior, es que el juicio o la valoración del objeto sometido a control está basado, en el primer caso, en razones jurídicas (sometidas a reglas de verificación) y, en el segundo, en razones políticas (de oportunidad). La tercera diferencia es el carácter “necesario” del control jurídico frente al “voluntario” del control político.”

177

No olvidemos que “El control de la constitucionalidad es una función jurídica que debe ser adscrita al orden constitucional y no a alguno de los dos órdenes inmediatamente subordinados a la constitución: el federal propiamente dicho y los órdenes estatales.”¹⁷⁸

Es decir, el control constitucional en el ámbito jurídico debe ser encargado a un órgano específico que se haga cargo de resolver las

¹⁷⁷ Aragón, Manuel, Constitución y Control del Poder, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Páginas 91 y 92.

controversias que se susciten en materia de aplicación de estas disposiciones, pero también debe dejarse en manos de las entidades federativas y la propia federación, un control político de la constitución en las materias de democracia y desarrollo, que implique la posibilidad de que los estados cumplan con sus obligaciones constitucionales sujetas a ambos tipos de control constitucional.

Dicho de otra forma, debe existir un mecanismo de control constitucional mas allá de los poderes de los estados, emanado de la propia norma constitucional, pero ello no sería posible sin la existencia de leyes que normaran la aplicación exacta de la constitución, y estas leyes deben ser tanto de carácter federal como del ámbito de los estados.

Al definir a la democracia, además de una característica política, como un sistema de vida mas que como un sistema de gobierno, el constituyente reconoce que los derechos humanos son indispensables para caracterizar un sistema democrático en México, ya que es el plan de vida ideal y necesario para el mexicano, por tal motivo, el estado está obligado a crear las condiciones necesarias para la vigencia efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁷⁹

2.1.- Mecanismos legislativos: Normativización de los artículos 3, 25, 26 y 27 párrafo tercero de la Constitución a través de la expedición de leyes reglamentarias (sustantiva y adjetiva) en materia de democracia y desarrollo.

¹⁷⁸ Cossío, José Ramón, Et Al, *Op. Cit.*, Página 26.

¹⁷⁹ Gil Rendón, Raymundo. " La transición democrática. Conferencia dictada en la División de estudios de posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. 5 de abril 2001.

Con el fin de hacer eficaces las disposiciones constitucionales que consagran las obligaciones del estado mexicano en las materias de democracia y desarrollo y así tutelar los derechos correlativos que dichas normas consagran a favor de la población, es conveniente que se expida una ley federal marco, de carácter sustantivo en materia de desarrollo democrático, pero no nos referimos exclusivamente a una ley de planeación del desarrollo como la que hasta ahora existe, sino un ordenamiento integral que determine las condiciones mínimas de vida de la población y establezca los mecanismos para hacer efectivos dichos derechos, al mismo tiempo que determine las obligaciones concretas de los diferentes órganos de los gobiernos federal, locales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para lograr la creación de infraestructura mínima que permita garantizar el constante mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana en el territorio nacional, y establezca los organismos y medios de defensa de la población cuando se presenten en la práctica condiciones de ineficacia de estas disposiciones constitucionales como hasta ahora sucede.

Esta idea constituye la parte central de la propuesta que en esta investigación se plantea. La evolución de la protección constitucional en nuestro país ha ido acelerando su marcha a partir de los cinco últimos años. Tomando en consideración que el juicio de Amparo fue el único medio de control constitucional por mas de un siglo en el sistema jurídico mexicano, ahora nos encontramos con figuras como la Controversia Constitucional, la Acción de inconstitucionalidad, el Juicio

de Revisión Constitucional Electoral y el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, como medios parciales de control constitucional, es decir, referidos a algunos apartados de la constitución y sin que exista en la actualidad un sistema integral de defensa constitucional como podría ser la creación de un Tribunal Constitucional, sin embargo, mientras esto no suceda, existen decisiones políticas fundamentales como son precisamente los derechos humanos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, que se encuentran "desprotegidos" en el sentido de que carecen de medios para tutelar o garantizar su eficacia, lo cual reviste de enorme trascendencia dado que se trata de obligaciones que debe cumplir la autoridad para alcanzar las metas del proyecto de vida nacional, máxime en el caso de las disposiciones que consagran las obligaciones del estado mexicano en las materias de democracia y desarrollo.

De esta manera, se ayudaría a hacer eficaces las disposiciones contenidas en los artículos 3, 25, 26 y 27 de la Constitución en estas importantes materias de la vida nacional en México, mediante el mecanismo de la normativización, "que ya ha sido explorado con resultados aceptables en el sistema jurídico español." ¹⁸⁰

Pero además, la normativización de estas disposiciones constitucionales debe configurar una materia de carácter concurrente, como hasta ahora lo son en el sistema jurídico mexicano los aspectos relacionados con Seguridad Pública, Salud, Educación, Ambiente y

Asentamientos Humanos. El desarrollo y su normativización para llegar al objetivo de democracia como forma de vida, deben ser regulados por el estado mexicano, que se compone de Federación, Estados y Municipios.

De tal suerte que se propone una reforma al artículo 73 Constitucional fracción XXIX G, a fin de que este señale que:

Artículo 73.- El congreso de la Unión tiene facultades para:

...

XXIX G.- Expedir leyes que establezcan el marco jurídico así como los mecanismos para la distribución de competencias en las materias legislativas de carácter concurrente entre la federación, entidades federativas y municipios, que serán: Seguridad Pública, Salud, Educación, Ambiente, Asentamientos Humanos y Desarrollo Nacional Democrático.

Lo anterior, en correlación con la propuesta de reformas al primer párrafo del artículo 26 constitucional, en la que se sugiere la siguiente redacción:

Artículo 26.- El Estado organizará un sistema integral de desarrollo nacional democrático y su planeación, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, a la

¹⁸⁰ Aragón, Manuel, Estado Social y Derechos de Prestación, Madrid, 1998, Pagina 48.

independencia y democratización política, social y cultural de la nación, para lograr el objetivo de democracia a que se refiere el artículo tercero fracción II inciso a) de esta Constitución.

Estas reformas constitucionales que se proponen tendrían como fin dar las bases para la construcción de una ley sustantiva de carácter federal, así como leyes locales en materia de desarrollo, que expresaran las condiciones que debe cumplir el gobierno y la sociedad para garantizar el gradual mejoramiento en las condiciones de vida de la población, y desde mi punto de vista, serían estas las leyes más importantes en el sistema jurídico nacional ya que permitirían hacer eficaces los fines primordiales del estado mexicano.

2.2.- Mecanismos jurisdiccionales: Creación de procedimientos jurisdiccionales para la protección del derecho de la población a tener mejores condiciones de vida.

"En la cuestión de la justiciabilidad, la primera medida que se impone consiste en incorporar los derechos económicos, sociales y culturales a la legislación de cada país. En algunos casos, en función del sistema jurídico bastará con ratificar los tratados para que dichos derechos se incorporen automáticamente al derecho nacional. En otros, sería necesario promover la inclusión de los mismos en la constitución o en las leyes.

En cualquier caso, hay que reconocer que en una gran cantidad de países, los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales

se han incorporado, de una u otra manera, a la Constitución o a las leyes, independientemente de que hayan ratificado o no el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante, hasta ahora no se ha ahondado, lo suficiente en la cuestión de la justiciabilidad”¹⁸¹.

En el año de 1997 se crearon los primeros medios de defensa de la constitución en lo relativo a la materia electoral. Antes de ese año, parecía imposible pensar en la posibilidad de que existieran procedimientos de control constitucional en materia electoral, que durante muchos años fue un campo aparentemente vetado para el control constitucional en México.¹⁸²

A pesar de las críticas al respecto, a la fecha el nuevo sistema de control constitucional en materia electoral, que se compone de dos medios de control: el juicio de revisión constitucional en materia electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

Fix Zamudio considera que la defensa de la Constitución se integra por dos sectores:

1. Protección de la Constitución.- Factores Políticos, Económicos y Sociales y de Técnica Jurídica, canalizados en la Constitución

¹⁸¹ García Sayan, Diego, Nueva Senda para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo publicado en la Revista de la Comisión Internacional de Juristas. No. 55 (Número Especial).

¹⁸² Cfr. Hernández Cruz, Armando, El Control Constitucional en Relación a los Derechos Políticos en el Sistema Jurídico Mexicano. Tesis profesional.

para limitar el poder y lograr que sus tribunales se sometan a los lineamientos de la carta fundamental,

2. Garantías constitucionales, "no como derechos subjetivos públicos sino como medios jurídicos de naturaleza procesal, dirigidos a la reintegración del orden constitucional, y cuando ha sido desconocido o violado." ¹⁸³

Por lo anterior, el control constitucional en materia de democracia y desarrollo debe partir de la necesidad de ampliar el campo de tutela jurídica de la constitución, hacia campos que hasta la fecha no han sido cubiertos por los mecanismos actualmente existentes.

Por lo anterior, se propone una reforma al texto de la fracción I del artículo 103 constitucional a efecto de que considere lo siguiente:

Artículo 103.- Los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación son competentes en sus respectivos ámbitos de atribución conforme a la Ley Orgánica respectiva, para conocer de las controversias que se susciten por:

- 1.- Actos de autoridad que violen las garantías individuales o los derechos sociales consagrados en esta Constitución."

Parecería un contrasentido pensar que la primera constitución social del mundo, que es la constitución mexicana de 1917, no haya

¹⁸³ Fix Zamudio Héctor, introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano. Cuadernos Constitucionales, México, Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, Primera Edición, Páginas 17-18.

contemplado un medio de protección o tutela jurisdiccional para su obra mas importante, los derechos sociales.

A la fecha, por extensión pragmática que sobre el particular realiza la Ley de Amparo, existe solo un medio de protección de uno de los derechos sociales previstos por la constitución mexicana. Nos referimos específicamente al Amparo Agrario previsto en la Ley de Amparo vigente, el cual, si bien es el único medio de protección jurisdiccional de un derecho social carece sin embargo de sustento constitucional.

De tal suerte, se sugiere un mecanismo conocido como "Amparo Social", que integralmente y con reglas de carácter particular, permita la protección de los derechos sociales consagrados principalmente en los artículos 3, 4, 25, 26, 27, y 123 de la constitución mexicana.

Este amparo social debería seguramente considerar aspectos importantes como:

- 1.- La forma particular de acreditar la personalidad jurídica de grupos sociales promoventes, como sucede en el caso del amparo agrario.
- 2.- La excepción de principios rectores del amparo como el de estricto derecho, el de relatividad de los efectos de las sentencias y el de definitividad, principalmente.

3.- Los mecanismos para hacer efectivas las sentencias de Amparo Social.

En la actualidad, un proyecto de nueva Ley de Amparo, en cuya elaboración participó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiende hacia la tutela de los derechos humanos protegidos por la Constitución y los tratados internacionales, como lo señala en su artículo primero dicho proyecto, por lo que no sería difícil que en un futuro se ampliara la tutela constitucional hasta los extremos propuestos en esta investigación.

2.3.- Mecanismos de carácter político administrativo: Implementación de medidas reales para cumplir la constitución.

Básicamente se sugieren dos líneas de acción en el ámbito administrativo para lograr la eficacia de las normas constitucionales en las materias de democracia y desarrollo:

2.3.1.- Política Social y creación de órganos administrativos con atribuciones específicas en las materias de democracia y desarrollo.

I.- Creación de planes y programas, dotados de presupuesto específicamente etiquetado, para el cumplimiento o ejecución de políticas públicas en materia de desarrollo democrático, conforme a lo que dispongan la Constitución (Artículos 3, 25, 26 y 27), así como las leyes sustantiva y adjetiva en materia de desarrollo nacional

democrático, entendido como el proceso de desarrollo nacional que tiende al constante mejoramiento en las condiciones de vida de la población rural y urbana, en los aspectos económico, político, social, cultural y ambiental.

Asimismo se considera conveniente delimitar atribuciones en las diversas comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión que analizan temas vinculados a los sectores del desarrollo nacional, y que sean estas y no el Ejecutivo Federal las encargadas de dirigir el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual sería necesario reformar el tercer párrafo del artículo 26 constitucional que hasta ahora otorga esa facultad al Ejecutivo Federal, mientras que el cuarto párrafo de dicho dispositivo legal señala que en la elaboración del plan, el Congreso de la Unión tendrá "la intervención que le señale la ley."

II.- Creación de la Procuraduría de Desarrollo Nacional, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (a la que sugerimos cambiar de denominación para ser designada Secretaría de Desarrollo Nacional) a la que se atribuirían funciones mas amplias en materia de desarrollo, con el fin de que, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 27 constitucionales, se encargue de verificar el ejercicio de las funciones del Poder Ejecutivo Federal en materia de política de desarrollo nacional, planeación y ejecución de acciones, en los ámbitos que conforman el desarrollo nacional integral: económico, social, político, ambiental y cultural, todo ello, en coordinación con las demás secretarías de los ramos relacionados, y

así dejar de lado la idea de que el desarrollo nacional solo debe basarse en políticas públicas vinculadas con el desarrollo social.

La Procuraduría de Desarrollo Nacional tendría entre otras atribuciones:

1.- Fungir como *ombudsman* en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados por la constitución, es decir, derechos humanos de segunda generación.

2.- Representar a los grupos sociales que así lo soliciten, en la tramitación del amparo social cuya creación se propone.

3.- Actuar de oficio, emitir recomendaciones, sugerencias y propuestas, a las dependencias del ejecutivo federal y otros poderes, en materia de cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia de democracia y desarrollo.

4.- Recibir denuncias, verificar e investigar los posibles desvíos de fondos en el ejercicio del presupuesto federal destinado a la ejecución de planes y programas vinculados con el desarrollo democrático nacional.

5.- Verificar que los planes y programas de desarrollo se ejecuten con criterios de desarrollo y no en forma sesgada o bajo intereses de carácter político.

6.- Reunirse con las comisiones del Congreso de la Unión vinculadas con los temas de desarrollo nacional, a efecto de elaborar proyectos y proponer reformas a las normas jurídicas de la materia.

Asimismo, en caso de crearse la Secretaría de Desarrollo Nacional, encargada de cumplir las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de desarrollo, esta se subdividiría en 5 subsecretarías:

- 1.- Subsecretaría de Desarrollo Social.
- 2.- Subsecretaría de Desarrollo Político.
- 3.- Subsecretaría de Desarrollo Económico.
- 4.- Subsecretaría de Desarrollo Ambiental.
- 5.- Subsecretaría de Desarrollo Cultural.

Esta propuesta organizativa permitiría asumir una política integral de desarrollo en todas sus vertientes y coordinar los esfuerzos para lograr el objetivo de un desarrollo democrático integral previsto en la Constitución.

2.3.2.- Creación de condiciones de carácter político administrativo.

Otro de los elementos para lograr la eficacia de las normas constitucionales es precisamente el comportamiento de los elementos activos del estado: sociedad y gobierno, a los que nos referimos en el siguiente apartado.

2.3.2..1.- Gobierno y Participación social.

En forma genérica, el concepto “gobierno” implica la “organización, administración y dirección de un conjunto de elementos materiales y humanos para obtener un fin determinado”¹⁸⁴.

Por lo que respecta al fenómeno del estado tal y como lo conocemos en la época moderna, es decir, como el máximo grado de organización que han alcanzado las sociedades humanas, éste también cuenta con un gobierno.

De acuerdo con las teorías modernas, el estado se encuentra conformado por un territorio en el cual se asienta una población y se organiza de acuerdo con ciertas normas de derecho y bajo la dirección de un gobierno.

La actividad de gobernar forma parte de una serie de actividades que realizan los miembros de una sociedad para la consecución de sus fines comunes. Toda organización humana precisa ser gobernada, es decir, que uno o varios individuos se encarguen de encaminar las acciones de la colectividad para alcanzar el fin común que se pretende. Actualmente, por la gran cantidad de seres humanos que conforman un estado, no es posible que la función de gobierno del estado la ejerzan todos los

individuos que forman parte de él. Sólo aquellos individuos designados según diversos mecanismos o sistemas que cada estado implementa (de acuerdo la forma de gobierno que se adopte), se encargan de hacer efectivos los proyectos comunes de la sociedad organizada y llevarla hacia el rumbo que ésta se fija. El gobierno entonces es una función del estado, perfectamente delimitada.

El gobierno es entonces el elemento que da organización a una sociedad establecida, y este elemento ha ido evolucionando a lo largo de las diferentes etapas históricas de la humanidad, para llegar a la forma en que ahora lo conocemos.

En la actualidad el gobierno de un estado se encuentra sujeto a diferentes normas que limitan la actuación de aquellos que lo ejercen. El gobierno, como acción y efecto de gobernar (dirigir, conducir), es una actividad, y con ese carácter se debe entender que gobernar es el acto de realizar de manera práctica, el proyecto que el estado se ha trazado para el desarrollo de sus actividades y la consecución de sus fines. Lo anterior no es un sueño ni una utopía.

No es posible dudar que dentro del estado existe un verdadero proyecto que los gobernantes deben ejecutar para conseguir los fines del estado. Debemos tomar en cuenta que ese proyecto de vida para los miembros de la sociedad es nada menos que la constitución del estado.

¹⁸⁴ Diccionario de la Lengua Española. Página 57.

El gobernante es quien debe dirigir las acciones del estado, pero ello no implica que esté facultado para determinar o tomar la decisión de cuáles son las metas u objetivos estatales. Decidirá el gobernante en qué forma tomar la ruta que previamente ya ha sido trazada en un proyecto nacional, pero no podrá por sí solo ordenar que se busquen determinados objetivos diferentes a los que previamente ha concebido el estado. El gobernante sólo impone al gobernado la voluntad del estado, pero no puede de ninguna manera imponerle la propia.

2.3.2.2.- Planeación democrática del desarrollo nacional.

La planeación en México. El sistema mexicano usa en exclusiva la palabra planeación y este no se detiene al terminar la elaboración del plan, también lo ejecuta.

Resalta el hecho de que nuestro plan de desarrollo más grande se encuentra en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución y es un plan permanente diferente a los planes instrumentales de desarrollo que se emiten cada sexenio y que no pueden contravenir al plan rector que es nuestra Constitución.

Nosotros usamos indistintamente ambos términos, sin embargo es necesario establecer la diferencia entre planear, programar y proyectar. La diferencia entre uno y otro consiste en que mientras el plan es un esquema que se desarrolla con precisión numérica, el programa solo encierra intenciones que se definen, pero no se

cuantifican, el proyecto es una especie de plan que se formula tentativamente y por tanto con frecuencia no se lleva a la práctica.

Nuestro país ha tenido dos leyes principales sobre planeación. La primera en 1930 y la segunda en 1983. Entre los 53 años intermedios ha aparecido cuatro leyes más. Se trata de: Ley de Secretarías y Departamento de Estado (1958), Ley General de Asentamientos Humanos (1976), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1977) y Ley de Obras Públicas (1980).

Ocupa el artículo 26 de nuestra Carta Magna, el cual permite dar vida, por tiempo ilimitado a la planeación mexicana. Dicho artículo simple y sencillamente ordena que el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, y que habrá una planeación de desarrollo. Esto es lo fundamental, así es como aparece la actual ley de planeación.

La opinión ha de provenir no solo de hombres y mujeres, sino también de profesionistas de todas las especialidades, de intelectuales y de empresarios. No solo opina en lo referente a la elaboración del plan, sino también en la actualización y ejecución.

No obstante, los planes de desarrollo en México han reconocido que la planeación económica no es el único sector de la actividad del estado que amerita la emisión de un instrumento de este tipo. A continuación se analizarán brevemente las normas que regulan el sistema de planeación del desarrollo en nuestro país.

El Plan Nacional de Desarrollo en México: Contenido del plan 1995-2000.

El plan se divide en tres partes: La primera de ellas contiene:

- Principios políticos nacionales, plasmados en la Constitución de 1917.

- Criterios resultantes de la consulta popular, los cuales orientaron la formulación del plan:

- a) Combate a la inflación.

- b) Ampliación de los servicios urbanos.

- c) Abasto, programa integral que se llevará a cabo con la participación de los sectores públicos, social y privado.

- Política exterior.

- Evolución general económica y social en México.

- Problemas estructurales y actuales de la economía Nacional.

- Economía internacional.

- Recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo, mediante la reordenación económica y el cambio estructural, mediante:

- a) Abatir la inflación, y la inestabilidad cambiaria.

- b) Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.

- c) Recuperar el dinamismo del crecimiento en cuanto al cambio estructural.

- d) Enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento.
- e) Reorientar o modernizar al aparato productivo y distributivo.
- f) Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social.
- g) Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- h) Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo Nacional.
- i) Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y alentar al sector privado.

La segunda parte del plan contiene la política económica en general, señale las perspectivas económicas para los años 1995-2000, refiriéndose a las políticas del gasto público, empresa pública, financiamiento del desarrollo termina considerando la capacidad y productividad, no sin antes establecer los nexos existentes con la economía mundial.

Sobre la política social, consigna los objetivos del empleo y distribución del ingreso, de la educación, cultura, recreación y deporte de la seguridad social.

Las políticas sectoriales, desarrollo rural, reforma agraria, agua, pesca y recursos del mar, bosques y selvas, desarrollo industrial y comercio exterior, energéticos, minería, transportes, abasto, turismo, tecnología, ciencia y comunicaciones.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

La política regional del país el desarrollo estatal, la integración de las diversas regiones del país al desarrollo Nacional, la participación de la sociedad en la ejecución del plan, requiere que las acciones del gobierno se sumen las de los diferentes sectores sociales. El plan contempla 4 vertientes de operación:

1a.- La obligatoria, solo aplicable al sector público federal.

2a.- La de coordinación, aplicable a las acciones de planeación que realice el Gobierno Federal con los gobiernos estatales y con los de los municipios.

3a.- La de concentración. Los sectores público, social y privado podrán concertar acciones conjuntas de acuerdo con lo previsto en el plan.

4a.- La de inducción. Todas aquellas políticas de gobierno tendientes a promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social, de acuerdo con la Constitución y las leyes, para que estimulen las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo.

El plan hace notar que el poder Legislativo podrá formular al Poder Ejecutivo las observaciones que considere pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del Plan.

En los primeros capítulos de este trabajo se establecieron ya las nociones y conceptos generales sobre la eficacia constitucional en el estado de derecho, el control constitucional y los derechos humanos, la democracia y el desarrollo a fin de delimitar el campo de análisis a seguir.

Posteriormente se tratan los aspectos relacionados con las decisiones políticas fundamentales que tienen que ver con los principios sobre los cuales fue estructurado el estado mexicano desde 1917, para concluir con la propuesta de opciones para el desarrollo desde la perspectiva actual de nuestro país, lo cual constituye también una propuesta o aportación que pretende realizarse con la presente investigación.

2.3.2.3.- Descentralización política y fortalecimiento municipal.

La descentralización política y distribución de competencias entre los órganos de gobierno como base del modelo desarrollista.

Para tal efecto es importante definir la forma en que el gobierno descentralizado de nuestro país puede contribuir y permitir la acción organizada de los grupos sociales, llegando quizá a constituir un "cuarto nivel de gobierno" inferior al municipio, y en el que en forma cooperativista los individuos logren mejores condiciones de vida gracias a méritos y esfuerzos propios derivados de su acción conjunta y finalmente dejen de vivir bajo la esperanza de que el gobierno

resuelva todos sus problemas y asuman su cargo y obligación como miembros de la sociedad, parte vital del estado.

Cabe destacar que dicha propuesta se ha venido elaborando y perfeccionando por varios estudiosos de la materia entre quienes destacan el autor Raúl Olmedo Carranza en México, y Ezequiel Hander Ecc ¹⁸⁶, en España.

2.3.2.4.- El sistema federal mexicano y el desarrollo.

El Doctor Miguel Covián Andrade expresa que: "el análisis crítico del federalismo mexicano, como elemento estructural del sistema político de este país, debe enfocarse a la luz de la siguiente premisa: la forma de gobierno federal es una estructura de distribución vertical del poder y de control recíproco de su ejercicio, realizado por los diversos órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno."¹⁸⁷

Dentro de este apartado se pretende explicar la forma en que la reestructuración del sistema federal mexicano y distribución de competencias entre los órganos de gobierno de los diferentes niveles que a la fecha existen, puede contribuir a mejorar el panorama para hacer eficaces los principios de democracia y desarrollo en México.

¹⁸⁶ Hander Ecc, Ezequiel, Desarrollo de las Comunidades, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1993.

¹⁸⁷ Covián Andrade, Miguel, El Sistema Político Mexicano. Democracia y Cambio Estructural, Global Pressworks. México, 1998, Página 231.

Sin detallar la explicación de como están constituidos formalmente los órganos y niveles de gobierno en México, por no ser materia directa del presente análisis, explicaremos a continuación las cuestiones sociales y económicas derivadas de la configuración federal de los órganos de gobierno en nuestro país, determinantes básicos para entender por qué la República Mexicana eligió como forma de gobierno el federalismo frente al centralismo, sin dejar de reconocer la trascendencia histórica de otros fenómenos que incidieron para que se haya tomado la decisión política de adquirir esa forma de gobierno.

Considero que esta forma de gobierno por la que optaron generaciones anteriores a la nuestra para organizar las funciones de gobierno, probó históricamente su valor y contenido axiológico, al demostrar su utilidad como el tipo de organización más adaptable a los intereses de nuestra cultura.

Por otra parte, federalismo implica una voluntad de cooperación pues implica la unión, mientras que el deseo de poderío en el ejercicio de funciones de gobierno tiende a la centralización de las funciones y atribuciones más importantes para que, en vez de la intención de servir, los titulares de los órganos de gobierno aspiren a conseguir ventajas y conservar privilegios en perjuicio del interés común.

El tema del origen y justificación del Estado nos lleva a investigar lo relativo al poder como fenómeno estatal y los límites que a éste le son impuestos por todos los medios, e incluso por mecanismos jurídicos.

Como sabemos la sociedad organizada con fines comunes y bajo una estructura política es el Estado. A lo largo de la historia se han presentado diversas formas de organización que los autores han llamado paraestatales, pero la sociedad va cambiando su forma de organización y se van generando nuevas explicaciones del fenómeno hasta que con la revolución francesa se marca el inicio de nuevas teorías que explican la soberanía como atributo del Estado. Estas nuevas explicaciones a su vez van generando tendencias ideológicas que explican y justifican la actuación de la autoridad y en otros casos la pretenden cuestionar.

En la medida que la sociedad crea normas para ejercer control social sobre los individuos que la conforman, la sociedad irá cambiando, hay que notar que nos referimos solamente a normas, ya se alude a reglas de cualquier tipo: morales, religiosas, éticas, etc., pero en el momento en que esas normas adquieren el carácter de normas jurídicas, es decir, cuando se hacen obligatorias, podemos decir que ha surgido el Estado, el cual a su vez tiene la obligación de crear normas que lo estructuren.

Al mismo tiempo dichas normas regirán tanto a gobernantes como a gobernados, tomando como principios universales, los planteados por el derecho natural.

El sistema federal mexicano es la forma en que nuestro pueblo ha decidido ejercer sus funciones de gobierno, es decir, es la forma de

gobierno que los mexicanos, en uso de su soberanía, han decidido tomar.

Este sistema se ha presentado en la práctica, no como una situación de federación (que implica la unión de partes), sino como un medio de descentralización de atribuciones a los órganos del estado en diferentes niveles de gobierno que acercan cada vez más al individuo con los órganos gubernamentales.

2.3.2.5.- El Régimen Municipal, la Democracia y el Desarrollo.

a) El Municipio en México.

Municipio es un vocablo de origen latino, que significa: *munus*: carga u obligación, y *capere*: tomar para sí, hacerse cargo de algo.

Características del municipio: es institucional, ya que es creado por la voluntad humana de organizarse. Tiene características jurídicas, políticas y sociales, es una institución territorial que cuenta con una jurisdicción y se define en un área geográfica. Se crea bajo ciertos fines: satisfacción de intereses primarios y comunes. Hay un objetivo común a resolver, y cuenta además con otras características que permiten la interacción entre los miembros de dicha organización social.

La estructura política y jurídica del municipio según el artículo 115 de la Constitución vigente, centraliza en la cabecera municipal el ejercicio de las funciones y de los recursos.

La estructura política y jurídica del municipio según el artículo 115 de la Constitución vigente, centraliza en la cabecera municipal el ejercicio de las funciones y de los recursos.

El municipio copia el sistema de centralización que le aplican las entidades federativas y la federación. La tendencia a centralizar se refleja en todos los órganos y niveles de gobierno.

“Las comunidades que se encuentran al interior del municipio quedan en un estado de marginación y desprotección, por lo que debe modificarse la estructura centralista no solo en la federación sino también en las entidades y en los municipios. Una nueva reestructuración de los órganos y niveles de gobierno deberá contemplar un cambio en la estructura del municipio para evitar la marginación de comunidades y grupos sociales dentro del propio municipio, pues esto permite que cada vez más exista una desigualdad regional y social que no procura un desarrollo más justo y equilibrado dentro de los municipios del país.”¹⁸⁸

“Sabemos que el gobierno federal y el gobierno estatal son representaciones políticas. El municipio también lo es, sin embargo, se supone que es en esa instancia en la que el pueblo se vuelve gobierno, de manera que en el caso del municipio, los poderes que le

¹⁸⁸ Entrevista al Doctor Raúl Olmedo Carranza en *Prospectiva*, Política nueva año 1 número 4 Octubre de 1995, “El gobierno de las comunidades”.

otorga el artículo 115 son poderes para el municipio, no para el ayuntamiento.”¹⁸⁹

b) Grupos sociales y comunidades dentro del municipio.

Todo individuo, al vivir en un grupo social, desarrolla necesariamente interrelación con los demás individuos de la especie, mismas que son consecuencia de la basta y compleja actividad que se presenta en el género humano. Esta realidad impone la necesidad de organizarse a través de instituciones y normas que sean aceptadas por la comunidad. El ejemplo clásico lo tenemos en la organización estatal, pero esta surge como consecuencia de la evolución de diferentes sistemas de organización de grupos sociales.

El Doctor Lucio Mendieta y Nuñez distingue entre grupos sociales, “que son aquellos que presentan claros signos de organización externa, y los agrupamientos sociales que son solo conjuntos de individuos que mantienen interrelaciones estables o transitorias pero orientadas hacia una unidad colectiva para el surgimiento de una nueva entidad”.¹⁹⁰

Los grupos sociales entonces tienen la facultad de desarrollar organizadamente ciertas actividades que les permiten lograr la

¹⁸⁹ *idem*

¹⁹⁰ Azuara, Leandro, Sociología, Editorial Porrúa, México, 1989, Página 37.

satisfacción de intereses comunes que generalmente se presentan por su relación de vecindad estrecha, lo que les hace compartir necesidades.

Una vez que los mexicanos tomen conciencia de que es obligación de la sociedad en su conjunto, formada por individuos y grupos sociales, y no del gobierno del estado, procurar las mejores condiciones de vida para todos los nacionales de nuestro país, y en consecuencia se realicen acciones tendientes a la satisfacción de necesidades e intereses comunes mediante la acción conjunta de estos, encontraremos las bases para el desarrollo nacional, ya que este no se encuentra en una serie de documentos o planes y políticas gubernamentales de desarrollo, sino en la eficacia de los hechos donde el principal actor y ente obligado es la propia sociedad.

Por otra parte, los diferentes órganos de gobierno, también deben poner de su parte cierta actividad encaminada a lograr ese objetivo, la cual considero debe consistir en limitar su actuación solo a los ámbitos en que los grupos sociales requieran el apoyo de una sociedad nacional ampliamente organizada. Esto implica que el estado debe ceñirse a realizar las funciones que le son propias, tales como garantizar el orden la seguridad, el bienestar general, etc. y en consecuencia, abstenerse de concentrar atribuciones y limitar la esfera de actuación natural de la sociedad.

La organización de los seres humanos en grupos sociales que a su vez se fueron dotando de una estructura política y posteriormente jurídica, para configurar así un estado con las características que ahora lo conocemos, es la consecuencia histórica que se presenta de la necesidad del ser humano de vivir en sociedad, como lo menciona Raymond G. Gettel en su análisis sobre la historia de las doctrinas políticas.¹⁹¹

Los grupos sociales tienen la facultad de desarrollar organizadamente ciertas actividades que les permiten lograr la satisfacción de intereses comunes que generalmente se presentan por su relación de vecindad estrecha, lo que les hace compartir necesidades.

De acuerdo con la escuela sociológica de Derecho Municipal a la que alude en su obra el Doctor Carlos F. Quintana Roldan, "el municipio es un producto natural, es una institución que surge de la naturaleza como una agrupación de tipo local. Esta escuela estima que la relación que se da en la municipalidad es una relación de sociabilidad propia del ser humano, por lo tanto el municipio no es resultado de una voluntad humana, sino de la naturaleza."¹⁹²

Entre los precursores de esta escuela se encuentran el propio Aristóteles quien señala que el municipio es la organización social que sigue a la familia, dando una connotación de comunidad a la palabra.

¹⁹¹ Gettel, Raymond. G., Historia de las Ideas políticas, Editorial Patria, 1986. Página 328

Solamente a través de la actividad organizada de los grupos sociales puede estructurarse funcionalmente un estado nación como adelante lo expresaremos bajo la idea del Estado Social de Derecho.

Una vez que los mexicanos tomemos conciencia de que es obligación de la sociedad en su conjunto, formada por individuos y grupos sociales, y no del gobierno del estado, procurar las mejores condiciones de vida para todos los nacionales de nuestro país, y en consecuencia se realicen acciones tendientes a la satisfacción de necesidades e intereses comunes mediante la acción conjunta de estos, encontraremos las bases para el desarrollo social, ya que este no se encuentra en una serie de documentos o planes y políticas gubernamentales de desarrollo, sino en la eficacia de los hechos donde el principal actor y ente obligado es la propia sociedad.

Por otra parte, el órgano de representación y actuación del ente estatal, es decir, el gobierno, también debe poner de su parte cierta actividad encaminada a lograr ese objetivo, la cual considero debe consistir en limitar su actuación solo a los ámbitos en que los grupos sociales requieran el apoyo de una sociedad nacional ampliamente organizada. Esto implica que el estado debe ceñirse a realizar las funciones que le son propias, tales como garantizar el orden la seguridad, el bienestar general, etc. y en consecuencia, abstenerse de concentrar atribuciones y limitar la esfera de actuación natural de la sociedad.

¹⁹² Quintana Roldan Carlos F., Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1995. Página 267.

El sistema federal mexicano contempla la existencia de "estados libres y soberanos" en su régimen interior, pero sujetos a un pacto federal, lo cual per se constituye una antinomia pues la soberanía es el poder que no está sujeto a ningún otro, y por lo tanto no puede haber 32 poderes supremos dentro del estado mexicano ya que hay uno solo y está en manos del pueblo, el cual no se divide geográficamente sino que es uno solo. Es una sociedad organizada en la diversidad y con una composición pluricultural en la que cada grupo social debe tener el manejo de sus propios intereses para buscar mejores condiciones de vida, pues a final de cuentas ese es el objetivo de toda organización humana, y la forma en que se pretende lograr ese objetivo depende de las circunstancias y necesidades específicas de cada grupo social pues solo este conoce de acuerdo con su civilización y cultura, los medios para alcanzar las mejores condiciones de vida en lo material y en lo espiritual y se encuentra muy lejos de derivar de las simples políticas gubernamentales la solución a este problema.

Nuestras entidades federativas cuentan con autonomía política, pues pueden elegir libremente a sus órganos de gobierno. Tienen autonomía legislativa que implica la facultad de dictarse sus propias leyes locales.

Cuentan con autonomía hacendaria o presupuestaria ampliamente limitada por las facultades federales. Las entidades federativas lejos de contar con soberanía tienen una autonomía restringida respecto a la federación.

3.- Medios de defensa de la población contra el incumplimiento del estado en las materias de democracia y desarrollo.

En la actualidad, existe un gran número de normas jurídicas que no cuentan con mecanismos de tutela en el sistema jurídico mexicano. A ellas nos hemos referido bastamente en el tercer capítulo de esta investigación.

Se propone la inserción de dos medios de defensa de estos derechos: la creación de la procuraduría de desarrollo, y la figura del amparo social, a las que nos hemos referido con anterioridad en este capítulo.

4- Obligaciones del estado mexicano en las materias de democracia y desarrollo derechos de la población correlativos a dichas obligaciones.

Efectivamente, estas disposiciones constitucionales determinan entre otras cosas las siguientes obligaciones al estado mexicano, y los siguientes derechos correlativos a favor de la población:

OBLIGACIONES DEL ESTADO PREVISTAS EN LOS ARTICULOS 40, 3, 25, 26 Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN	DERECHOS PARA EL PUEBLO CORRELATIVOS A DICHAS OBLIGACIONES.
1.- Mantener una tipo de estado	1.- Contar con una organización

democrático, como ordena el artículo 40 constitucional, es decir, basado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo, como señala el artículo 3 fracción II inciso a).	social basada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
2.- Ejercer la rectoría del desarrollo nacional. (Artículo 25 primer párrafo)	2.- Que exista un desarrollo nacional regido por el hoy demandado.
3.- GARANTIZAR que el desarrollo nacional sea integral y sustentable. (Artículo 25 primer párrafo)	3.- Contar con la GARANTIA de que el desarrollo nacional sea permanente y que abarque diversos sectores.
4.- GARANTIZAR que el desarrollo nacional fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático. (Artículo 25 primer párrafo)	4.- Contar con la GARANTIA de que se fortalezca la soberanía de la nación, es decir, su capacidad de autodeterminación y su no sumisión a intereses externos.
5.- GARANTIZAR que el desarrollo nacional fomente el crecimiento económico y el empleo y logre una mas justa distribución del ingreso y la riqueza. (Artículo 25 primer párrafo)	5.- Contar con la GARANTIA de que el estado fomentará el crecimiento económico y el empleo, y sobre todo, que el estado garantizará una mas justa distribución del ingreso y la riqueza.
6.- GARANTIZAR que el	6.- Contar con la GARANTIA del

<p>desarrollo nacional permita el PLENO ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución. (Artículo 25 primer párrafo)</p>	<p>PLENO ejercicio de la libertad y dignidad.</p>
<p>7.- Organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. (Artículo 26 primer párrafo)</p>	<p>7.- Contar con la seguridad jurídica de conocer los mecanismos a través de los cuales el estado pretende cumplir con los objetivos del desarrollo nacional.</p>
<p>8.- Que ese sistema de planeación democrática del desarrollo nacional tenga las siguientes características:</p> <p>a) Que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.</p> <p>b) Que logre la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.</p> <p>(Artículo 26 primer párrafo)</p>	<p>8.- Contar con la seguridad jurídica de que el sistema de planeación democrática del desarrollo:</p> <p>a) Sea constante y equitativo.</p> <p>b) Logre mejorar las condiciones de vida de la población.</p>

<p>9.- Determinar los objetivos de la planeación democrática del desarrollo con base en el proyecto de vida nacional, que es la constitución mexicana. (Artículo 26 segundo párrafo)</p>	<p>9.- Contar con la seguridad jurídica de que el sistema de planeación democrática del desarrollo se lleve a cabo con base en reglas previstas en la constitución, y no de manera caprichosa y arbitraria o persiguiendo fines distintos a los previstos en la constitución.</p>
<p>10.- Lograr que la planeación del desarrollo nacional sea democrática, es decir, que se funde en un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. (Artículo 26 segundo párrafo)</p>	<p>10.- Contar con la seguridad jurídica de que el estado con el que me encuentro vinculado jurídicamente, logrará una organización social basada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de todos los individuos que conforman dicha organización a la que se conoce como "Estados Unidos Mexicanos."</p>
<p>11.- Regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. (Artículo 27 tercer párrafo)</p>	<p>11.- Contar con la existencia de una regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, que se oriente a lograr el BENEFICIO SOCIAL, es decir, el bienestar de los individuos que</p>

	conforman la sociedad mexicana.
12.- Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. (Artículo 27 tercer párrafo)	12.- Participar en la distribución de la riqueza pública, y por lo tanto, RECIBIR UNA PARTE EQUITATIVA DE DICHA RIQUEZA.
13.- Cuidar de la conservación de los elementos naturales susceptibles de apropiación. (Artículo 27 tercer párrafo)	13.- Contar con la seguridad jurídica de que el estado conserve los recursos naturales.
14.- Lograr el desarrollo equilibrado del país. (Artículo 27 tercer párrafo)	14.- Obtener beneficios del desarrollo equilibrado del país, obteniendo del estado las condiciones para el desarrollo y bienestar de la población.
15.- Lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. (Artículo 27 tercer párrafo).	15.- Mejorar constantemente sus condiciones de vida.

Se desprende del cuadro elaborado, que, como lo indica la teoría general del derecho, a cada obligación (en este caso, del estado) corresponde un derecho correlativo (cuyo titular sería en el caso concreto la población en general) por lo que la propuesta de que existan mecanismos para tutelar esos derechos es no solo una necesidad, sino una exigencia social dada la importancia que reviste

garantizar la plena vigencia de la constitución en el marco del estado de derecho en el que pretendemos vivir los mexicanos.

Finalmente, cabe destacar que la falta de cumplimiento de las obligaciones del estado mexicano en materia de democracia y desarrollo, produce un grave problema de ineficacia constitucional en lo relativo a la inaplicación de los artículos 3 segundo párrafo inciso a), 25, 26 y 27 de la Constitución mexicana, lo que resulta crítico dada la relevancia del contenido de estas disposiciones dentro del proyecto de vida nacional, y coloca al estado mexicano fuera del marco del estado de derecho por la inobservancia de dichas normas, además de que constituye una grave violación a las disposiciones internacionales, específicamente a lo expresado en el artículo 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que obliga a los estados firmantes, entre ellos nuestro país, a crear la legislación interna necesaria para la tutela e todos los derechos humanos, entre ellos por supuesto incluidos los derechos económicos, sociales y culturales como son los de democracia y desarrollo objeto de esta investigación.

CONCLUSIONES

1.- El artículo 40 de la Constitución mexicana vigente, comprendido en el capítulo relativo a la Soberanía Nacional y la Forma de Gobierno, expresa que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal...”, sin embargo esta disposición no especifica qué debemos entender por una forma de gobierno democrática.

No obstante, a la luz del sistema jurídico mexicano resulta posible encontrar una noción distinta respecto de la democracia, mediante la interpretación del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que en el inciso a) de su fracción segunda ordena entenderla “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”, de acuerdo a una reforma constitucional introducida en el año de 1945 a la norma superior de nuestro país.

Si bien este precepto constitucional regula la materia educativa, no debemos pasar por alto su influencia en todo el orden jurídico, ya que la Constitución representa un sistema *armónico* de normas que rige a la totalidad de la vida estatal y sus disposiciones no deben interpretarse de manera aislada.

De esta manera, debemos entender de acuerdo con el análisis sistemático de las disposiciones contenidas en los artículos 40 y 3º constitucionales, que la forma de gobierno de nuestro país y por lo tanto la actividad de todas sus instituciones públicas, debe estar fundada en la búsqueda de un constante mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Si ese es el mandato popular contenido en nuestra Constitución, es evidente que los mexicanos no podemos apartarnos de él y seguir considerando a la *democracia* como un concepto de carácter electoral, limitando su comprensión exclusivamente al concepto de *democracia representativa*.

2.- Los preceptos contenidos en la Constitución mexicana no son solamente declaraciones de principios o catálogos de buenas intenciones, son normas jurídicas con fuerza coercitiva, obligatorias para las autoridades del estado y para los gobernados por igual. En consecuencia, la actividad política debe encaminarse a ejecutar las funciones primordiales del estado para lograr, entre otros fines: el bienestar general, la seguridad, el orden, la justicia y la paz, que son la

base del desarrollo social porque son el camino hacia mejores condiciones materiales, culturales y sociales del pueblo.

3.- La *democracia social* en nuestra Constitución es entendida como uno de los fines del estado: el bienestar general, y este solo se logra a través de un proceso en el que todos los elementos del estado tienen cierto grado de intervención a fin de que la sociedad pueda obtener paulatinamente mejores condiciones de vida. Ese proceso se conoce como *desarrollo nacional*.

4.- El desarrollo nacional se compone de varios elementos. Es un proceso gradual que debe darse en forma integral y abarcar todo el territorio nacional, en forma dinámica y sólida como lo establecen los artículos 25, 26 y 27 constitucionales, y considerar los aspectos económico, social, político, cultural y ambiental, como se expone en el capítulo respectivo de esta investigación.

Siguiendo el concepto anterior, si la aspiración tanto de los mexicanos como de toda la humanidad es alcanzar la democracia como forma de vida, tenemos que considerar que esa etapa final a la que aspiramos es la fase última del proceso de desarrollo social que requieren los estados, acorde a los fines para los que surge éste como organización social.

5.- La constante búsqueda de mejores condiciones de vida para el mayor número de individuos, es el argumento que explica la existencia del estado como sociedad políticamente organizada, por lo que el

camino a través del cual se pretende llegar a ese fin, debemos considerarlo como un principio o elemento básico de la *democracia social*, ya antes definida.

6.- La actuación de los órganos de gobierno es parte importante de ese proceso, ya que el gobierno es el instrumento para ejecutar las funciones primordiales del estado que se encuentran encaminadas a la consecución de valores como el bienestar general, el orden, la seguridad, la justicia y la paz, pero ello no puede lograrse con la actuación exclusiva de los órganos públicos, pues una parte muy importante es la actitud que tome la sociedad en su conjunto.

Esa constante búsqueda a la que nos referimos es llevada a cabo a través de un proceso en el que la sociedad y no solo el gobierno, tiene cierto grado de participación, y en la medida en que se reúnan los factores propicios, se conseguirán condiciones que permitan a los individuos alcanzar paulatinamente una mejor forma de vida. A dicho proceso se le conoce como desarrollo social, y a través de él, mientras la población va obteniendo cada vez mejores elementos materiales y humanos que le otorguen la posibilidad de satisfacer sus necesidades en forma adecuada y permanente, el estado crece.

Ello convierte al desarrollo en un valor importante del proyecto de vida democrático, como adelante intentaremos probar. En este sentido, el desarrollo nacional no sólo implica la suma de bienestar individuales, sino el gradual mejoramiento en las condiciones materiales e ideológicas del estado como unidad socio política, pero además, ese proceso debe generar las condiciones para su

mantenimiento en forma constante y autárquica, situación a la que se ha llamado "*desarrollo sostenido.*"

7.- Por otra parte, el desarrollo no solo implica la realización de actividades encaminadas a evitar que exista la pobreza. El combate a este mal social no es la única etapa de una política social adecuada. Debe presentarse en general, un panorama en el que el estado sea capaz de garantizar una infraestructura tendiente a alcanzar ese fin. Por esta razón no han resultado en muchas ocasiones completas las políticas de desarrollo social en diferentes países.

8.- La defensa de la constitución y la tutela de los derechos subjetivos públicos, la libertad de expresión, el desarrollo político, económico y social, que implican la defensa de la soberanía, y la creación de sistemas y estructuras que garanticen la obtención gradual y constante de mejores condiciones de vida para la población, son algunas instituciones de la democracia mexicana, tal y como la norma constitucional quiere que la entendamos y la alcancemos.

Este es el ideal plasmado en nuestro proyecto de vida nacional, y por lo tanto su cumplimiento y adecuada interpretación no son cuestión potestativa, sino una obligación real de todos los sectores del estado, lo que incluye por supuesto al gobierno y la sociedad.

9.- Para lograr tales objetivos realmente democráticos, el estado mexicano requiere actuar en forma unida. El estado mexicano se encuentra integrado por la sociedad y el gobierno, y es claro que al ir

la sociedad en un sentido y el gobierno hacia otro lado, no se conseguirá avanzar en un solo camino hacia la meta esperada. Al tener claro el objetivo o meta (democracia como forma de vida) solo nos falta conocer la ruta a seguir. Esa ruta ya se encuentra prevista en la Constitución mexicana, y por ello, todas las normas y disposiciones jurídicas deben ser respetadas por la sociedad y el gobierno, lo cual no sucede en nuestro país, donde es evidente cada día más una grave incongruencia entre las disposiciones jurídicas y la realidad que vivimos.

En este orden de ideas, todas y cada una de las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano, plasmadas en la norma constitucional, pueden ser consideradas las instituciones de la democracia, a saber:

- a) Tutela y garantía de los derechos subjetivos públicos consagrados en la constitución.
- b) Desarrollo Nacional, en sus diversos aspectos: económico, social, político, cultural y ambiental (rural y urbano), y rectoría del estado en todos los aspectos del desarrollo.
- c) Régimen de economía mixta que justifica la intervención del estado en la actividad económica.
- d) Distribución de funciones entre diversos órganos de gobierno, evitando la concentración en uno solo de ellos.
- e) Sistema de gobierno descentralizado en tres niveles (“federal”, local y municipal”).

f) Defensa jurídica de la constitución a través de mecanismos de control constitucional, para asegurarse de que los actos de las autoridades se apeguen a los mandatos de la constitución.

g) Estado democrático con una forma de gobierno descentralizada y representativa.

h) Protección y reconocimiento de los derechos de los grupos sociales vulnerables.

10.- La democracia como uno de los fines del estado, puede lograrse mediante un proceso gradual identificado como desarrollo social. Es importante no dejar en el olvido esta visión vanguardista respecto de la democracia.

Nuestro país decidió consignar dentro de su constitución esta manera de entender la democracia, y esta percepción podría ser útil para ayudar a los gobiernos y a los pueblos a guiar su actividad política hacia el cumplimiento de los fines del estado. Los estados no son empresas mercantiles y por lo tanto no deben manejarse sus destinos con una visión de ese tipo, a pesar de ello, la globalización económica a nivel mundial muchas veces lleva a los gobiernos perder de vista cuáles son sus deberes y sus funciones. Los gobernantes no deben "ejercer el poder" sino solamente realizar su función pública. Ello es insoslayable para cualquier gobierno, pero aún más tratándose de los gobiernos mexicanos, ya que estos se encuentran obligados a acatar el imperativo categórico contenido en los artículos 40 y 3º constitucionales.

11.- esta forma, debemos encontrar mecanismos que permitan hacer eficaces las disposiciones constitucionales que consagran las obligaciones del estado mexicano en las materias de democracia y desarrollo, por la importancia que las mismas revisten para la vida nacional. Asimismo, deben protegerse los derechos humanos que dichos preceptos constitucionales consagran a favor de la población.

12.- Para tal fin, es menester buscar mecanismos de control constitucional que permitan lograr esa eficacia. Estos mecanismos pueden ser de carácter político y jurídico. Entre ellos se propone la normativización de las disposiciones constitucionales en materia de democracia y desarrollo, mediante la creación de leyes sustantivas y adjetivas de la materia, a nivel federal y local, así como la creación de organismos administrativos, en particular una procuraduría de desarrollo democrático así como mecanismos jurisdiccionales, en particular la ampliación del juicio de amparo a fin de que este alcance la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y no solo las garantías individuales, como hasta ahora.

13.- En épocas anteriores se pensó que no era posible tutelar jurisdiccionalmente otro tipo de derechos, como lo son los derechos políticos. En la actualidad se ha probado que esto es posible y no causa problemas. En la constitución mexicana existen actualmente una gran cantidad de disposiciones carentes de medios de control constitucional, entre ellas las que consagran los temas de democracia y desarrollo y en general, los derechos humanos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales.

14.- La creación de la Procuraduría de Desarrollo Nacional a nivel federal, así como la extensión del amparo mas allá de la protección de las garantías individuales, para alcanzar incluso a la máxima creación del constituyente de 1917, que son los derechos sociales, mediante la figura del “Amparo Social” permitirían lograr la eficacia de las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 3, 4, 25, 26, 27 y 123 de la constitución mexicana.

15.- La propuesta primordial que se sustenta en la presente investigación, consiste en la posibilidad de crear mecanismos de tutela constitucional que permitan lograr que las normas contenidas en los artículos 3, 25, 26 y 26 constitucionales, no se queden en simples propuestas, sino que sean normas eficaces, con el fin de garantizar la vigencia del estado de derecho mexicano, y para ello se propone la creación de mecanismos de carácter social, económico, político y sobre todo jurídico, que permitan cumplir e objetivo, principalmente los siguientes:

- a) Normativización de los artículos constitucionales antes referidos, mediante la creación de leyes federales y locales en materia de desarrollo en los aspectos sustantivo y adjetivo (planeación).
- b) Creación de la Procuraduría de Desarrollo Nacional.
- c) Creación de la Secretaría de Desarrollo Nacional.

- d) Reformas necesarias para la creación del "Amparo Social."
- e) Otorgamiento de recursos presupuestales para garantizar la ejecución de políticas públicas encaminadas al desarrollo nacional democrático, es decir, a garantizar el constante mejoramiento económico, social, cultural y ambiental del pueblo.
- f) Mejoramiento del sistema federal y municipal mexicano, con el fin de lograr que este permita mayor acercamiento del gobierno con la sociedad y de esta suerte, mejorar la relación entre ambos elementos del estado.

16.- La falta de cumplimiento de las obligaciones del estado mexicano en materia de democracia y desarrollo, produce un grave problema de ineficacia constitucional en lo relativo a la inaplicación de los artículos 3 segundo párrafo inciso a), 25, 26 y 27 de la Constitución mexicana, lo que resulta crítico dada la relevancia del contenido de estas disposiciones dentro del proyecto de vida nacional, y coloca al estado mexicano fuera del marco del estado de derecho por la inobservancia de dichas normas, además de que constituye una grave violación a las disposiciones internacionales, específicamente a lo expresado en el artículo 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que obliga a los estados firmantes, entre ellos nuestro país, a crear la legislación interna necesaria para la tutela e todos los derechos humanos, entre ellos por supuesto incluidos los derechos económicos,

sociales y culturales como son los de democracia y desarrollo objeto de esta investigación.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- A. Briggs, Welfare State: pasato, presente e futuro, Editorial Mondoperaio, Roma, número 11, noviembre de 1985.
- 2.- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décimo Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1997.
- 3.- Aguilar Cuevas Magdalena, Manual de Capacitación sobre Derechos Humanos, Segunda Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995.
- 4.- Alvarez Vita, Juan, El Derecho al Desarrollo, Instituto Peruano de Derechos Humanos, Lima, 1995.
- 5.- Ander Hegg, Ezequiel, El Desarrollo y la Comunidad. Madrid, 1986, Editorial Aries.
- 6.- Andrade Sánchez, Eduardo. Comentario al artículo 25 constitucional en la Constitución Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Página 61.
- 7.- Aragón, Manuel, Estado Social y Derechos de Prestación, Madrid, 1998.
- 8.- Aragón, Manuel, Constitución y Control del Poder, Introducción a una Teoría Constitucional del Control, Buenos Aires, Primera Edición, 1995.

9.- Arce Gordillo, Juan Pablo, Análisis Comparativo entre los Criterios del Defensor del Pueblo (España) y el Procurador de los Derechos Humanos (Guatemala), en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Centro de Estudios Constitucionales México-Centro América, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Primera Edición, México, 1999.

10.- Avila Ortiz, Raúl, El Derecho Cultural en México: Una Propuesta Académica para el Proyecto Político de la Modernidad, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2000.

11.- Azuara, Leandro, Sociología, Editorial Porrúa, México, 1989.

12.- Bagú, Claudio, De Karl Marx al Banco Mundial, El subdesarrollo de la teoría del desarrollo, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1998.

13.- Bobbio, Norberto, El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

14.- Bolaños Martínez Raúl, Nuestro Pasado, La Sociedad Contemporánea, Editorial Kapelusz Mexicana, México, 1984.

15.- Bonecasse, Julien, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Themis, Bogotá, 1982.

16.- Bonifaz Alfonso Leticia, El problema de la Eficacia en el Derecho, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1993.

17.- Borrego Estrada, Genaro. Presente y Futuro de la Seguridad Social en México, Las Prestaciones Sociales, Instituto Mexicano del Seguro Social, Primera Edición, México, 1997.

18.- C. Leys, Las Perspectivas Políticas, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

19.- Cardoso, Fernando Enrique y Prebisch, Raúl, En torno al Estado y el desarrollo, Editorial Nueva Imagen, México, 1982.

- 20.- Cossío, José Ramón, y Luis M. Perez de Acha, La Defensa de la Constitución, Editorial Fontamara, México, 1999.
- 21.- Covián Andrade, Miguel, "El control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado" Tesis Doctoral, UNAM, México, Distrito Federal 1994.
- 22.- Covián Andrade, Miguel, El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural, Editorial Global Pressworks, Primera Edición, México, 1999.
- 23.- Covián Andrade, Miguel, Teoría Constitucional, Editorial Global Pressworks, Primera Edición, México, 1999.
- 24.- Covián Andrade, Miguel, La Teoría del Rombo, Editorial Global Pressworks, Primera Edición, México, 2000.
- 25.- Diaz Müller Luis, América Latina, Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- 26.- Dudley Seers, Leonard Joy El Desarrollo de un mundo dividido, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- 27.- Fernández Santillán, La Democracia como Forma de Gobierno, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, Primera edición 1995.
- 28.- Fix Zamudio Héctor 25 Años de Evolución de la Justicia Constitucional, UNAM, México, 1968.
- 29.- Fix Zamudio Héctor, introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, CUADERNOS CONSTITUCIONALES, MÉXICO, CENTROAMÉRICA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM, 1994, Primera Edición.
- 30.- Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 31.- García de Enterría, Eduardo, La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional, Editorial Civitas, S.A. Madrid, España, 1995.

- 32.- García García Fernando Augusto, Fundamentos Éticos de la Seguridad Social, S.E. México, 1977.
- 33.- García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1990.
- 34.- García Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado Contemporáneo, en El Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo, Editorial Porrúa, UNAM, 1995.
- 35.- García, Trinidad, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, 28 Edición, 1986.
- 36.- Gaxiola, Jorge F. Obras Escogidas, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de México, Primera Edición, 1999.
- 37.- Gettel, Raymond G. Historia de las Ideas Políticas, Editora Nacional, México, 1989.
- 38.- Jellineck, George, Teoría General del Estado, Compañía Editorial Continental, México 1956.
- 39.- Kelsen, Hans, ¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, quinta edición, México, 1998.
- 40.- Kelsen, Hans, Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho, Editorial Fontamara, México, 1995.
- 41.- Kelsen, Hans, La Garantía Jurisdiccional de la Constitución, Traducción del Dr. Rolando Tamayo y Salmorán, Editado por la UNAM, México, 1974.
- 42.- Kelsen, Hans, La Teoría Pura del Derecho, Editora Nacional, segunda edición. México, 1983.
- 43.- Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

- 44.- Kelsen, Hans, Derecho y paz en las relaciones internacionales, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- 45.- Lassalle, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, Editorial Colofón, México, 1998.
- 46.- Lumia, Guissepe, Principios de Teoría e ideología del Derecho, Editorial Debate, S.A., España, 1993.
- 47.- Malthus, Tomas R. Principios de Economía Política, Editorial Grijalvo, México, 1986.
- 48.- Marx, Karl, El capital, Editorial Edivisión, México, 1999.
- 49.- Nino, Carlos S., Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1978.
- 50.-Oswald Spring, Ursula, Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Derechos Humanos, Cuadernos de Derechos Humanos No. 5, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.
- 51.- Peces Barba, Gregorio, Derechos fundamentales, tercera edición, Madrid, Editorial Latina Universitaria, 1980.
- 52.- Perez Luño, Antonio E., Los Derechos Fundamentales, Séptima Edición, Madrid, España, 1998.
- 53.- Perez Nieto, Leonel, y Ledesma Mondragón, Abel, Año I Número 1, junio de 1992, Introducción al Estudio del Derecho, Harla, México, 1986.
- 54.- Pipitone, Ugo. Ensayo Sobre Democracia, América Latina y otras dudas, En la Revista Metapolítica, Volumen 2, Número 7, México, 1998.
- 55.- Pipitone, Ugo, El Desarrollo en América Latina, México, Julio de 1993.
- 56.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal., México, 1995.

- 57.- Platón, La República, Editorial Porrúa, México, 1978.
- 58.- Prebisch, Raúl, Crítica al capitalismo periférico, en Revista de la CEPAL, Primer semestre de 1976.
- 59.- Quintana Roldán Carlos F., Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1995.
- 60.- Quintana Roldán Carlos y Sabido Peniche, Norma, Derechos Humanos, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 61.- Rabasa Gamboa, Emilio, ¿Por qué la democracia?, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
- 62.- Rabasa O. Emilio, El Pensamiento Político del Constituyente de 1824, México, 1986, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- 63.- Raz, Joseph, La autoridad del Derecho, (ensayos sobre derecho y moral), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.
- 64.- Rivera Estrada, Héctor, Aspectos en Torno a la Idea del Estado de Derecho, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de México, Primera Edición, 1999.
- 65.- Rodríguez, Lozano, Amador, Comentario al artículo 40 constitucional, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1985.
- 66.- Ross, Alf, El Concepto de Validez y Otros Ensayos, Editorial Fontamara, México, 1997.
- 67.- Ross, Alf, Sobre el Derecho y la Justicia, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Ediciones Fontamara, México, 1997.
- 68.- Rousseau, Juan Jacobo, El Contrato Social, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- 69.- Salama, Pierre, El Proceso del Subdesarrollo, Ediciones Era, México, 1976.

- 70.- Samuelson, Paul A, Economía, Mc. Graw Hill, México, 1994.
- 71.- Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 72.- Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, Alianza Editorial Mexicana, México, 1987.
- 73.- Sartori, Giovanni, Teoría de la Democracia, Tomo I, Alianza Editorial Mexicana, México, 1987.
- 74.- Schmitt, Karl, Teoría de la constitución, Editorial Aries, Madrid, 1978.
- 75.- Sieyes Emmanuel, ¿Qué es el Tercer Estado?, Tercera edición, UNAM, México, 1989.
- 76.- Tena Ramírez, Felipe, Leyes Constitucionales de México (1808-1997), Vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- 77.- Tocqueville, Alexis de, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- 78.- Varios Autores, Democracy In A World of Tensions: A symposium Prepared by UNESCO, Chicago University Press, 1951.
- 79.- Varios Autores, Derecho Constitucional Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 80.- Varios Autores, La teoría del desarrollo económico, Facultad de Economía, UNAM, México 1998.
- 81.- Varios Autores, Antología de la evolución de las doctrinas Económicas, Facultad de Economía, UNAM, 1987.
- 82.- Varios autores, Los Estudios del Desarrollo en la Ciencia Económica. Facultad de Economía, UNAM. México, 1998.
- 83.- Varios autores, Desarrollo Económico, Facultad de Economía, UNAM.

84.- Varios Autores. Presente y Futuro de los Derechos Humanos, Ensayo en Honor a Fernando Volio Jiménez. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Primera Edición, 1998.

85.- Venegas Trejo, Francisco. Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano, en Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XXXIII, Enero a Junio de 1983, Universidad Nacional Autónoma de México.

86.- Vuskovic, Pedro. Las mediciones y cuentas del producto y el ingreso. Facultad de Economía UNAM, México, 1997

87.- Woldenberg, José, y Luis Salazar. Principios y valores de la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

ENCICLOPEDIAS, REVISTAS Y OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS.

1.- Diccionario de la Lengua Española, Editorial Programa Educativo Visual, S.A. de C.V. Bogotá, 1995.

2.- Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1999.

3.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III, Editorial Bibliográfica Argentina S. de R. L., Buenos Aires, 1967.

4.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VIII, Vigésima Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1981.

5.- Entrevista al Doctor Raúl Olmedo Carranza en Prospectiva, Política nueva año 1 número 4 Octubre de 1995, "El gobierno de las comunidades."

6.- Avila Ortiz Raúl et al. "Razones a favor y en contra de la Creación de la Secretaría de Cultura en México, En la revista "Derecho y Cultura" No. 1. Página 97.

7.- Contreras Nieto, Miguel Angel. Ponencia presentada en el Foro Estatal Interinstitucional, "El Derecho al Desarrollo." Toluca, 29 de Agosto de 1997.

8.- García Sayan, Diego. Nueva Senda para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo publicado en la Revista de la Comisión Internacional de Juristas. No. 55 (Número Especial).

9.- Gil Rendón, Raymundo. Aciertos y desaciertos de la reforma al artículo 102 B de la constitución. Artículo publicado en la revista Derecho y Cultura. No. 1. Página 65.

10.- Gil Rendón, Raymundo. La Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Conferencia Dictada en la Universidad Iberoamericana, Campus Golfo- Centro, Puebla. Octubre de 2000.

11.-Gil Rendón, Raymundo. " La transición democrática. Conferencia dictada en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. 5 de abril 2001.

12.- González Alcántara, Juan Luis. Cultura, Sociedad y Derecho. Artículo publicado en la revista Derecho y Cultura. No. 1. Página 21.

13.- Hernández Cruz, Armando. El Control Constitucional en relación a los derechos políticos en el Sistema jurídico mexicano. Tesis profesional.

14.- Ige, Tukunbo. "Panorama General de la función que incumbe a los abogados en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales." Revista de la Comisión Internacional de Juristas No.. 55 (Número Especial). Ginebra, Suiza.

15.- "La Protección y Defensa de los Derechos Humanos en México" conferencia pronunciada en la Ciudad de Guanajuato, publicada en la Gaceta # 97 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, agosto de 1998.

16.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Proyecto de nueva Ley de Amparo.

LEGISLACIÓN Y OTRAS NORMAS CONSULTADAS.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de Amparo.
- 3.- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 4.- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.
- 5.- Documento sobre la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. Oficina de representación de las Naciones Unidas, México, 1997.
- 6.- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- 7.- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Representación de las Naciones Unidas en México. 1995.