

LA INICIATIVA POPULAR, ALTERNATIVA PARA FORTALECER LA LEGITIMIDAD DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Rafael SÁNCHEZ VÁZQUEZ

La Constitución federal mexicana de 5 de febrero de 1917 debe considerarse como un documento de transición entre el sistema clásico individualista y liberal de la carta anterior de 1857 y las tendencias socializadoras que se manifestaron en la primera posguerra, con el mérito indiscutible de haber sido la primera que incorporó en su texto a los derechos sociales de los trabajadores y de los campesinos, adelantándose a otras leyes fundamentales, como la alemana de Weimar, que iniciaron el llamado constitucionalismo social.

Héctor FIX-ZAMUDIO¹

La tesis y el aspecto más importante de nuestra Constitución es el de la justicia social. El constitucionalismo social actualmente sufre verdaderos embates en contra. En México también; por ello, es indispensable que nuestra Constitución continúe siendo la mejor fortaleza de la justicia social. Hay que luchar, y con todas las fuerzas, por la normatividad plena de esos artículos constitucionales...

Jorge CARPIZO²

¹ Fix-Zamudio, Héctor, "El Estado social de derecho y la Constitución mexicana", *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 119.

² Carpizo, Jorge, "México, hacia una nueva Constitución", *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. II, pp. 892 y 893.

Un Estado social de derecho que prescinde del pluralismo tiende aceleradamente al paternalismo, y de ahí a la adopción de formas dogmáticas de ejercicio de la autoridad. El orden jurídico no es sino una parte del orden social. La norma da forma a lo que deben ser prácticas cotidianas. Cuando las prácticas reales no coinciden con su aspecto formal, la norma no sirve.

Diego VALADÉS³

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Algunos datos acerca de las asimetrías que se viven en el orbe*. III. *Los desencantos que permean en la era del neoliberalismo y de la globalización en México*. IV. *Características del constitucionalismo social*. V. *La iniciativa de ley, desde la perspectiva del artículo 71 de la Constitución Política vigente (1917) de los Estados Unidos Mexicanos*. VI. *La iniciativa popular en materia legislativa*. VII. *Consideraciones finales*. VIII. *Propuestas*. IX. *Bibliografía*.

I. PRESENTACIÓN

Con alegría he recibido la atenta invitación por parte del comité organizador para participar con una ponencia en el Congreso Internacional y Sexto Congreso Nacional de Derecho Constitucional, bajo el patrocinio fundamental del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Considero prudente expresar anticipadamente un reconocimiento de admiración, respeto y agradecimiento al doctor Diego Valadés, quien en su calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM no limita esfuerzos ni recursos materiales para hacer realidad este magno evento académico, en donde nos permite, por una parte, convocarnos para hermanar la comunicación con intelectuales nacionales y extranjeros, y por la otra, escuchar de viva voz los pensamientos y reflexiones actuales que se generan respecto al derecho constitucional tanto en el ámbito nacional como internacional.

³ Valadés, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 64 y 294.

Asimismo, refrendo mis consideraciones de respeto y reconocimiento al trabajo realizado por el distinguido jurista Miguel Carbonell, en su calidad de coordinador del comité organizador del referido Congreso.

Ahora bien, participo en este Congreso con una ponencia, que versa sobre constitucionalismo social y constitucionalismo de las minorías, y que he intitulado “La iniciativa popular, alternativa para fortalecer la legitimidad del constitucionalismo social mexicano”.

Previamente al desarrollo de la ponencia que se presenta, expreso con convicción lo siguiente:

He seleccionado con apego a la objetividad y racionalidad tres reflexiones de destacados juristas mexicanos, cuyos textos aparecen en su calidad de epígrafes de la presente investigación, pensamientos contundentes que fueron vertidos en investigaciones publicadas en diferentes años, pero que han orientado e inspirado la presente ponencia. Consecuentemente, cabe resaltar que dichas reflexiones se conviertan en un homenaje puntual a los constitucionalistas mexicanos contemporáneos de talla universal, y son, a saber: doctor Héctor Fix-Zamudio, investigador nacional emérito, y que próximamente cumplirá 50 años en la docencia e investigación jurídica, doctor Jorge Carpizo, recientemente nombrado investigador nacional emérito, y al doctor Diego Valadés, investigador nacional nivel III. Dichos juristas se distinguen por su sapiencia y extraordinaria calidad humana.

Por lo que concierne al contenido de esta investigación, expreso con plena convicción y sobre todo de buena fe, las siguientes preocupaciones: ontológicas, gnoseológicas y teleológicas.

En la aurora del tercer milenio nos encontramos con grandes asimetrías económicas, sociales, educativas y políticas, que influyen en cierta forma en la generación de atrocidades e injusticias. Dicha problemática origina, por una parte, incertidumbre, desasosiego social, y por la otra, disfunciones en la observancia de la legalidad, falta de credibilidad en las instituciones que procuran e imparten justicia.

“La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente, el más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración social”.⁴

⁴ Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), “La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos”, *Introducción. La necesidad de ampliar la mirada para enfrentar la pobreza*, México, Siglo XXI, 2004, p. 11.

La política social tiene que visualizarse como construcción de igualdad, de justicia distributiva. Como plantea Bustelo, no se puede seguir planteando un “social” como simulacro: lucha contra la pobreza; metas para erradicarla; trabajo con los pobres; compromiso con los pobres, mientras aumenta la desigualdad y las disparidades. Uno de los resultados más perversos de la implantación de gobiernos neoliberales en nuestros países es que en las estructuras gubernamentales (sin tomar en cuenta las áreas administrativas ni las asociadas con la seguridad o los procesos electorales) se ha producido una escisión tajante: por una parte, los que se ocupan de lo social y de la pobreza; por la otra, quienes se ocupan de lo económico; éstos tienen prohibido pensar en objetivos como igualdad, reducción de la pobreza, protección de la población. Su criterio casi único es la eficiencia y a veces el crecimiento. Se va desarrollando en esas áreas una insensibilidad social total. Esto no era así antes del neoliberalismo. Todas las áreas gubernamentales al ocuparse de sus asuntos, fueran agrícolas, pesqueros, industriales, de comunicaciones, introducían en sus programas criterios de bienestar social.⁵

La economía mexicana cumplió dos décadas de haber sido convertida en un enorme laboratorio de experimentación neoliberal, *id est*, de perseverante aplicación del decálogo de “reformas estructurales” y “disciplinas macroeconómicas” recomendadas por los organismos financieros internacionales al mundo en desarrollo, que John Williamson sintetizó en el consenso de Washington.⁶ Se esperaba que este decálogo de políticas económicas —que comprende la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; la orientación de la economía hacia los mercados externos; la privatización *per se* de las empresas públicas; la desregulación de las actividades económicas; la estricta disciplina fiscal (esto es, el equilibrio ingreso-gasto público como fin a ultranza, que cancela el papel activo de la política fiscal para regular el ciclo económico); la erradicación de los desequilibrios fiscales previos, pero no mediante una mayor recaudación tributaria sino a través de la reducción de la inversión y el gasto públicos (que conduce a la supresión o reducción de programas de fomento económico general y sectoriales); una reforma fiscal orientada a reducir las tasas marginales de impuesto a los ingresos mayores, ampliando en contra-

⁵ *Ibidem*, p. 41.

⁶ Williamson, John, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, 1990, *ibidem*, p. 100.

partida la base de contribuyentes, y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad— conduciría a nuestro país hacia la tierra prometida de las mayores tasas de crecimiento económico y los más altos niveles de bienestar.⁷ Dichas aspiraciones se quedaron en el discurso. La realidad ha demostrado que el aumento de pobres más pobres se ha incrementado. En cambio, los ricos son menos, pero cada vez más ricos.

De ahí el cuestionamiento a las instituciones jurídicas, y sobre todo la ruptura epistemológica en torno al concepto de la justicia cuando ésta legitima el *statu quo* de las asimetrías.

No obstante, las políticas económicas neoliberales ante el drama de las desigualdades económicas, sociales, políticas y educativas cuestionan de manera sistemática el gasto público social como un instrumento correctivo para aminorar las asimetrías.

En cambio, proponen como alternativa una mayor reducción al gasto público social, y dejar en manos del mercado bajo la estrategia de la optimización de los recursos económicos bajo el esquema de la eficacia y eficiencia de los mismos.

A este respecto, Vito Tanzi, ex director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, en su más reciente libro *Inflation and the Personal Income Tax*, expresa:

El siglo XXI se inició con niveles históricamente altos en el gasto público y en los impuestos para financiarlo. ¿Deberán los países de la OCDE realizar recortes en ambos rubros? La respuesta no es sencilla por las repercusiones políticas que implica, ya que los recortes en impuestos y en el gasto público para muchos significan servicios públicos más pobres.⁸

Ahora bien, dichos dramas de la vida real nos conllevan a situaciones caóticas. De ahí la impostergable tarea de pensar y repensar en las estrategias que fortalezcan el Estado social de derecho democrático. A este respecto, cabe resaltar que existe una corriente del pensamiento jurídico que identifica en el derecho la alternativa racional y objetiva que a través de sus expresiones normativas logran diseñar un modelo de sociedad, que permita la con-

⁷ Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *La economía mexicana en perspectiva*, cit. por Calva, José Luis, p. 100.

⁸ Tanzi, Vito, “¿Un futuro con menores impuestos? El papel económico del Estado en el siglo XXI”, *Este País. Tendencias y opiniones*, trad. de Roberto Ramón Reyes-Mazzoni, México, núm. 167, febrero 2005, p. 4.

vivencia y coexistencia pacífica de todos los integrantes de la sociedad, sin hacer discriminación de raza, credo religioso, estatus socioeconómico y político, a fin de establecer en la relación jurídica entre gobernados, y de éstos con los gobernantes, los derechos y obligaciones que enriquecen la armonía social.

Al respecto, considero, al igual que otros estudiosos, que el constitucionalismo social representa el paradigma jurídico que surge y evoluciona en y para beneficio de la sociedad en su conjunto, toda vez que gracias a este modelo jurídico de organización social y política se logran armonizar y aminorar los antagonismos y contradicciones de las clases sociales, representados, por una parte, por los desamparados que carecen de lo mínimo necesario en relación con aquellos pequeños sectores de la sociedad que poseen todo y en abundancia. Así pues, el Estado social de derecho democrático orientado y organizado a través del constitucionalismo social establece estrategias para alcanzar los valores y fines que tienen que ver con la justicia social.

Consecuentemente, en una sociedad asimétrica caracterizada por la desigualdad de oportunidades reales resulta incoherente y falta de credibilidad y de legitimidad seguir hablando de la igualdad. Dicho de otra manera: la mayor desigualdad es hablar de igualdad entre desiguales.

La “igualdad de oportunidades” ha pasado a erigirse en el presupuesto insoslayable para el tránsito de la democracia política a una “democracia social”. En esa línea de pensamiento, no parece suficiente la proclamación de la igualdad legal como igualdad formal, sino que se reclama la toma de decisiones que favorezcan gradualmente la creación de condiciones generales en las cuales prospere el mayor grado posible de igualdad real de oportunidades. No se pretende que todos sean iguales ni que todos tengan o hagan lo mismo, pero se aspira a que las transformaciones sociales se orienten hacia la remoción de todos aquellos obstáculos, de hecho y de derecho, que impiden ese acceso del mayor número a las mejores oportunidades.⁹

Así pues, con el propósito de conservar y fortalecer el Estado social de derecho democrático, y de legitimar aún más el constitucionalismo social para hacer realidad la justicia social, considero oportuno y prudente esta-

⁹ Vanossi, Jorge Reinaldo A., “Horizontes humanos en el conocimiento, la cultura y la democracia”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. III. p. 1973.

blecer la iniciativa popular en la actividad legislativa a fin de integrar la participación ciudadana a través de procesos de autogestión que fortalecen incuestionablemente la credibilidad y legitimidad en las instituciones jurídicas políticas y sociales de México del siglo XXI.

II. ALGUNOS DATOS ACERCA DE LAS ASIMETRÍAS QUE SE VIVEN EN EL ORBE

Los Estados muy ricos de la comunidad internacional cuentan con un ingreso per cápita mayor a los 34,100 dólares anuales, sin bajar a los 24,000 dólares. En este nivel de vida sólo se identifican a dieciseis países.

En seguida encontramos a sólo nueve Estados, y que son considerados como menos ricos, en donde su ingreso es mayor a los 23,000 dólares, y no menor a los 16,860 dólares anuales.

Por lo que respecta a los países medianos, identificamos a cuatro con un ingreso per cápita mayor a los 12,000 dólares anuales y no menor a los 6,300 dólares.

Los países pobres de la comunidad internacional comprenden poco más de 95 países miembros, y tienen un ingreso per cápita mayor a los 3,900 dólares anuales y no menor a los 1,000 dólares.

En cuanto a los países que viven el drama de la extrema pobreza, identificamos alrededor de sesenta y cinco con un ingreso per cápita de 1,000 dólares anuales, y de ahí va decreciendo hasta llegar a los 200 dólares anuales.

Al respecto, cabe mencionar que en relación con la distribución del ingreso y de la riqueza, escasamente el 10%, de la población mundial se encuentra en la escala de los países muy ricos con una población no mayor a los 708.6 millones de habitantes.

En cambio, el 80%, de la población mundial (6,250 millones) aproximadamente 5,000 millones de habitantes, comprende a los más pobres del planeta Tierra. Y para sorpresa nuestra, se habla de no más de diez familias que detentan la riqueza, en cifras estratosféricas, difícilmente imaginables para muchos de nosotros. A este respecto, cabe citar lo siguiente: “Estimaciones nuevas indican que los 225 habitantes más ricos del mundo tienen una riqueza combinada superior a un billón de dólares, igual

al ingreso anual del 47% más pobre de la población mundial (2.500 millones de habitantes)”.¹⁰

La enormidad de la riqueza de los ultrarricos es un contraste chocante con los bajos ingresos del mundo en desarrollo.

- Las tres personas más ricas tienen activos que superan el PIB combinado de los cuarenta y ocho países menos adelantados.
- Las quince personas más ricas tienen activos que superan el PIB total del África al sur del Sáhara.
- La riqueza de las treinta y dos personas más ricas supera el PIB total del Asia meridional.
- Los activos de las ochenta y cuatro personas más ricas superan el PIB de China, el país más poblado, con 1,200 millones de habitantes.

Otro dato sorprendente es la riqueza de las 225 personas más ricas en comparación con lo que se necesita para lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos para todos. Se estima que el costo de lograr y mantener acceso universal a la enseñanza básica para todos, atención básica de salud para todos, atención de salud reproductiva para todas las mujeres, alimentación suficiente para todos y agua limpia y saneamiento para todos, es aproximadamente de 44 mil millones de dólares por año. Esto es inferior al 4% de la riqueza combinada de las 225 personas más ricas del mundo.

El país con mayor proporción de las 225 personas más ricas del mundo es Estados Unidos, con 60 (una riqueza combinada de 311 mil millones de dólares), seguido de Alemania con 21 (111 mil millones de dólares) y el Japón con 14 (41 mil millones de dólares). Los países industrializados tienen 147 de las 225 personas más ricas del mundo (645 mil millones de dólares combinados), y los países en desarrollo 78 (370 mil millones de dólares). África tiene sólo dos (3,700 millones de dólares). Ambos de Sudáfrica.¹¹

¹⁰ Fuente de Información: “Forbes Magazine 1997”, cit. en *Informe sobre desarrollo humano*, por PNUD (publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Barcelona, Mundi-Prensa, 1998, p. 30.

¹¹ *Idem.*

LOS ULTRARRICOS, SEGÚN ORIGEN 1997

<i>Región o grupo de países</i>	<i>Distribución de las 225 personas más ricas</i>	<i>Riqueza combinada de los ultrarricos (en miles de millones de dólares EE.UU)</i>	<i>Riqueza media de los ultrarricos (en miles de millones de dólares EE.UU)</i>
OCDE	143	637	4,5
Asia	43	233	5,4
América Latina y el Caribe	22	55	2,5
Estados árabes	11	78	7,1
Europa Oriental y la CEI	4	8	2,0
África al sur del Sahara	2	4	2,0
Total	225	1,015	4,5

Consecuentemente, para una población no mayor a los 1,000 millones de habitantes se dibujan escenarios de confort y progreso a través del avance científico y tecnológico. De ahí que las asimetrías en la población mundial son más evidentes entre los pueblos más ricos en relación con los más pobres del mundo.

Lamentablemente, para sesenta y cinco países que deambulan en la extrema pobreza con menos de 1,000 dólares de ingreso per cápita al año y que llegan a la pobreza más insultante con menos de 200 dólares anuales. Aquí y ahora viven el infierno más espantoso: pareciera ser, desde el punto de vista de los creyentes, que Dios no pasó por esos lugares, o los ha olvidado desde hace muchísimos años.

Sin embargo, cabe resaltar que 1,200 millones de personas viven con menos de un dólar diario. El aumento de la extrema pobreza se registra tanto en África como en Asia. Además, aumentan los pobres en Europa Oriental, Asia Central y de América.

Otra cuestión importante es la experiencia histórica del socialismo real o del capitalismo de Estado que se vivió en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, hoy día, después de la caída del Muro de Berlín, encontramos a Rusia con una población aproximada a los 150 millones de habitantes y con un ingreso per cápita no mayor a los 8,070 dólares anuales;

China con 1,294,000,000 habitantes con un ingreso per cápita a los 3,920 dólares anuales. India con más de 1,041.1 millones de habitantes con un ingreso per cápita a los 2,340 dólares anuales. México, con más de 105 millones de habitantes y con un ingreso per cápita a los 8,790 para algunos, para otros no rebasa los 3,700 dólares anuales (empero, en nuestro país la pobreza comprende a más de 53 millones de mexicanos).

En América se identifican más de 250 millones de latinoamericanos que se encuentran en problemas de pobreza, pese a que tienen riquezas extraordinarias y a un pueblo maravilloso. De ahí que es necesario propiciar el desarrollo social.¹²

Paradigmas vienen, paradigmas van. Lo cierto es que cada día es más complicada la vida de quienes tienen limitadas oportunidades al desarrollo, que se debaten entre el hambre y la enfermedad acompañándoles de manera ininterrumpida la desesperación, la frustración, el desempleo: carencia de lo mínimo necesario. No hay agua potable, pero sí la presencia de malaria, difteria, tuberculosis, lepra, sida,¹³ ébola, etcétera.

La ingobernabilidad salta a flor de piel, así como la inseguridad pública; se generan grandes problemas de legalidad y legitimidad.

El narcotráfico se ha convertido en el negocio más rentable de los espíritus voraces y depredadores de la humanidad. Sus ganancias exceden los 500 mil millones de dólares anuales; a este respecto, Marcos Kaplan expresa las siguientes reflexiones:

Narcoeconomía, narcosociedad, narcopolítica, peligro de un narcoestado, no se reducen a los marcos puramente nacionales. La constelación del narcotráfico asume en América Latina, desde sus primeras manifestaciones, una dimensión internacional o, quizás más exactamente, transnacional. La misma se da en términos de la propia naturaleza del fenómeno y de sus operaciones, de sus modos de accionar y sus efectos, de los conflictos que suscita, a los cuales contribuye o con los cuales se entrelaza.¹⁴

La complejidad y multidimensionalidad del narcotráfico y sus numerosas implicaciones y ramificaciones plantean interrogantes cruciales a las

¹² *Cfr.* González Amador, Roberto (reportero), “Acuerdan empresarios de AL reafirmar su presencia en la región”, *La Jornada*, sección Economía, 25 de mayo de 2003, p. 22.

¹³ El síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) es una enfermedad viral que se ha presentado en todo el mundo y ha afectado indistintamente a la población mundial. Sin embargo, el índice mayor ha afectado a los sectores más pobres.

¹⁴ Kaplan, Marcos, *El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 10.

naciones y Estados de América Latina, a sus élites públicas y privadas y a sus principales clases e instituciones, a fuerzas políticas y gobiernos, a sus científicos sociales. Los intentos de respuesta a este desafío se dan o deben darse en términos de diagnóstico y soluciones, de propuestas de estrategia y políticas del Estado y de la sociedad, de campañas y acciones de diverso tipo. Se requiere por ello, ante todo, del descarte de los enfoques restrictivos, formalistas, estáticos. Éstos, de diferentes maneras, reducen la compleja constelación de la drogadicción y el narcotráfico a un fenómeno patológico, excepcional, transitorio, de salud, de criminalidad y represión, de policía y militarización, de oferta o demanda, de producción o consumo, de exclusiva responsabilidad de los países productores o de los países consumidores.¹⁵

Se necesita, por el contrario, aproximarse a una estrategia y a una política alternativa, a partir y a través de un enfoque totalizador —concreto— dinámico. Éste postula la necesidad de integrar a un gran número de actores participantes de aspectos y niveles todos interdependientes. Se requiere de una convergencia de los principales grupos, instituciones y organizaciones de las naciones latinoamericanas. Se requiere, además, de una perspectiva interdisciplinaria o mejor aún transdisciplinaria, con las contribuciones de los análisis económicos, sociológicos, antropológicos, políticos, jurídicos, médicos y psiquiátricos, y de las perspectivas y capacidades de tipo judicial, policial y militar.

Drogadicción y narcotráfico tienen su propia realidad, su especificidad, su lógica y su dinámica propias, pero en interrelación y en el interior de un contexto socioeconómico, cultural, ideológico, político e institucional, que es además, y al mismo tiempo, nacional e internacional. Es ineludible, entonces, considerar simultáneamente lo específico del narcotráfico y la drogadicción, su contexto, lo internacional y lo nacional, los efectos, síntomas y causas, lo estructural y lo coyuntural, la oferta y la demanda, la represión, la prevención y la rehabilitación.¹⁶

Quienes cultivamos las ciencias sociales y humanas nos cuestionamos minuto a minuto si es justo que cada día aumenten para los marginados los problemas económicos, sociales y culturales. Ante este drama terrorífico nos preguntamos ¿qué hacer? ¿cuál es nuestro compromiso como estudiosos del derecho: en la docencia, la investigación jurídica, la procuración, la impartición y administración de la justicia?

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Ibidem*, p. 11.

Al respecto, se identifican entre otras alternativas las siguientes:

- Ofrecer la información y los medios para que las mujeres puedan espaciar los alumbramientos y decidir el momento de éstos, además de evitar el embarazo, si así lo desean.
- Proporcionar servicios para asegurar embarazos saludables y partos sin riesgo.
- Aumentar la cobertura y la calidad de los sistemas educacionales.
- Promover la igualdad y la equidad de género de otras maneras, como ofrecer protección a los derechos jurídicos y consuetudinarios de la mujer.
- Adoptar políticas de población basadas en los derechos humanos.
- Establecer sistemas responsables de administración pública, con obligación de rendir cuentas y participación popular.¹⁷

III. LOS DESENCANTOS QUE PERMEAN EN LA ERA DEL NEOLIBERALISMO Y DE LA GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO

En nuestro país (México) existen más de 105 millones de habitantes, y su tasa de crecimiento es de 2.4%; el ingreso per cápita es de 8,790 dólares anuales para algunos, para otros, no rebasa los 3,700; oficialmente se reconoce que más de 53 millones de compatriotas viven en la pobreza y marginación; para ellos no hay oportunidades de desarrollo social, económico, educativo, salud y bienestar.

A este respecto, cabe hacer mención de lo siguiente:

Nunca antes el gobierno federal se había pronunciado por una cifra oficial sobre el fenómeno de la pobreza. Han existido estadísticas y cifras de otros organismos nacionales y extranjeros, pero nunca se habían asumido datos oficiales estrictamente hablando.¹⁸

La última medición conocida, hecha durante el gobierno de Ernesto Zedillo, señalaba la existencia de poco más de 40 millones. La nueva medición arroja la cifra de 54 millones de pobres. Es decir, 14 millones más de pobres. La antigua medición daba 13 millones de mexicanos en pobreza

¹⁷ <http://www.unfpa.org/swp/2002/espanol/ch2>.

¹⁸ “La nueva medición de la pobreza”, *Nexos, Delirios de la independencia*, México, año 24, vol. XXIV, núm. 297, septiembre de 2002, p. 11.

absoluta. La nueva medición sitúa a 24.3 millones en esa situación. Es decir, la cifra aumenta a 11, 300, 000 pobres absolutos.¹⁹

Pobreza de patrimonio, que agrupa a aquellos cuyo ingreso no es suficiente para cubrir el consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público, educación y otros bienes. La pobreza de patrimonio agrupa a poco más de la mitad de la población del país (53.7%). El ingreso individual promedio de esos mexicanos es de 28 pesos 10 centavos diarios en el ámbito rural y de 41 pesos 80 centavos diarios, en el urbano.

Pobreza de capacidades: cuando el ingreso es menor que el necesario para cubrir el consumo básico de alimentación, salud y educación. Allí se encuentra casi la tercera parte de la población (31.90%) mexicana, con un ingreso individual de hasta 18 pesos 90 centavos diarios en el ámbito rural y hasta 24 pesos 70 centavos al día, en el urbano.

Pobreza alimentaria, que incluye a quienes reciben un ingreso menor al necesario para cubrir el consumo de alimentación marcado por la canasta básica de la CEPAL. Ahí se ubica la cuarta parte de la población (24.4%), ya que su ingreso individual es en promedio, en el sector rural, hasta de 15 pesos 40 centavos diarios, y en el urbano hasta de 20 pesos 90 centavos.

Cualquiera que sea el valor de estos nuevos criterios, no han producido en su inicio otra cosa que confusión, justamente el fantasma del que venían huyendo. Han añadido una cifra más a las muchas que se disputan la credibilidad del público en esta materia.

Las cifras actuales, alegan sus autores, son más netas y transparentes. La medición anterior del INEGI usaba un criterio de la Cepal que añadía al ingreso de las personas un “extra” no declarado por los encuestados, pero que se deducía de otras estadísticas. Con ese “extra” los ingresos aumentaban por encima de la información directa dada por las personas.²⁰

El desempleo impacta a la seguridad pública, en forma cotidiana, ya que existe un ambiente de incredulidad hacia nuestras instituciones y a la legalidad. De ahí que se cuestione con mucha frecuencia a la administración de la justicia.

Al respecto, Héctor Fix-Fierro considera:

La imagen de la justicia en la prensa, la opinión pública o incluso en el medio de la profesión jurídica, es y ha sido, en general desfavorable y pareciera reflejar una crisis persistente y difundida, lo que, por un lado, pu-

¹⁹ *Idem.*

²⁰ “La nueva medición de la pobreza”, *cit.*, nota 18, p. 11.

diera atribuirse en parte al desconocimiento público de las condiciones y la dinámica internas de esta institución, pero por el otro, bien puede reflejar un deterioro relativo pero real.²¹

Por su parte, Diego Valadés considera que la pobreza, desarrollo y educación superior van de la mano. Empero, aceptar el fenómeno de la mundialización, internacionalización o tal vez incluso de la globalización, de una manera acrítica, puede ser un error de grandes y graves dimensiones.²²

El programa Oportunidades se ha constituido en el programa más importante de lucha contra la pobreza en México. Este 2004 llegará a 5 millones de hogares y su presupuesto será cercano a los 25 mil millones de pesos. El programa, sin embargo, no ha sido debatido a nivel nacional ni local. Urge hacerlo. Oportunidades involucra a tres secretarías de Estado, a todos los gobiernos de las entidades federativas y a la mayoría de los municipios. Rebasa, por ello mismo, a la Sedesol, y aunque tiene sus órganos de gobierno propio, donde participan otras instituciones, éstas son sólo del gobierno federal. Esta discusión es tanto más necesaria porque la Sedesol ha extendido el programa al medio urbano aplicando el diseño original casi sin cambio alguno, en contra de algunas opiniones y sin que mediara un debate más amplio, ni consulta alguna a la población; la cúpula burocrática del programa decidió aplicarlo tal cual.²³

En el diseño del Progreso/Oportunidades se partió de un diagnóstico según el cual el círculo vicioso de la pobreza está determinado por la interacción perversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos. Veamos cómo expresa esta hipótesis el documento original del programa:²⁴

La educación es un factor estratégico para romper este círculo vicioso que sobresale en la extensa discusión y en las evidencias internacionales que se tienen sobre los factores que promueven el desarrollo y abaten la pobreza y la desigualdad. De ahí que el acceso a una educación básica (primaria y secundaria) de calidad sea uno de los factores que contribuyen a igualar las oportunidades, ya que provee a los niños y jóvenes con los recursos esencia-

²¹ Fix-Fierro, Héctor, “La eficiencia de la Justicia (una aproximación y una propuesta)”, *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, México, UNAM, 1995, p. 11.

²² Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 3, p. 2.

²³ Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Aunque el documento carece de fecha y de pie de imprenta, fue impreso en 1997, año de arranque del programa.

²⁴ *Idem.*

les para mejorar su condición socioeconómica, propiciando así su movilidad social... Es por esto por lo que una de las orientaciones estratégicas de la política de combate a la pobreza es su énfasis en la educación para impulsar genuinas oportunidades educativas entre los hogares más pobres, y en particular entre las mujeres. Cabe señalar que los beneficios de la inversión en educación tienen distintos tiempos de maduración. Por supuesto, los más plenos beneficios se materializan en el mediano plazo, cuando, como adultos, los niños y jóvenes que hoy estudian puedan incorporarse a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados.²⁵

La evidencia en la que se basó el Progreso proviene de una encuesta en zonas rurales. Es lo que se conoce como información de corte transversal, que compara la situación de distintas personas y hogares en un momento dado del tiempo. Con estas encuestas los resultados son que a menor nivel educativo mayor es la pobreza. Lo que significa, de una manera contundente, que los puestos disponibles en la economía se reparten entre la población que quiere trabajar dando preferencia, entre los aspirantes al puesto, a quien tenga mayor nivel educativo.

Empero, varias cuestiones deben destacarse. En primer lugar, que mientras la pobreza educativa de los adultos disminuyó aceleradamente durante estos treinta años, la pobreza de ingresos en el periodo 1968-2000 se mantuvo prácticamente constante (bajando de 72.6% en 1968 a 68.5% en 2000). Comparando los extremos solamente, la hipótesis del bajo nivel educativo como elemento causal principal de la pobreza de ingresos (que está detrás del diseño del Progreso, como vimos) tendría que ser rechazada.²⁶ Lo que ocurre cuando aumentan los niveles educativos pero la economía no crece ni se moderniza, y por tanto no se generan puestos de trabajo adicionales y con mayores niveles de productividad, es que ante el exceso de solicitantes de empleo los empleadores elevan los requisitos educativos y cierran los rangos de edad, para evitar tener que escoger entre un número

²⁵ Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.) *op. cit.*, nota 7.

²⁶ Entre 1968 y 1977 la pobreza de ingresos bajó muy rápidamente, de 72.6% a 58%. Si supusiéramos que esta baja se distribuyó homogéneamente en el periodo, la cifra correspondiente a 1970 puede estimarse en 69%, con lo cual quedaría claro que en el periodo 1970-2000 la pobreza por ingresos, en los extremos, no cambió. Aunque la fuente citada en el pie de página anterior contiene una gráfica con esta evolución, los datos precisos pueden encontrarse en Damián, Araceli y Boltvinik, Julio, "Evolución y características de la pobreza en México", *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Porrúa, 2003, pp. 201-227.

muy grande de solicitantes. Con ello, los mismos tipos de puestos de trabajo que antes realizaban personas sin educación los realizan ahora personas con primaria completa; los que ocupaban los que tenían primaria completa ahora los desempeñan los que tienen secundaria completa, y así sucesivamente. Sirvientas con primaria completa, meseros con preparatoria, etcétera. Para colmo, como la política económica ha frenado el crecimiento de la economía y desvalorizado el trabajo humano, las mismas actividades realizadas hoy por personas con mayores niveles educativos, reciben menores remuneraciones, y la pobreza por ingresos aumenta, aunque haya disminuido la pobreza educativa.²⁷ A mayor abundamiento, actualmente identificamos profesionistas que desempeñan actividades no propias de su profesión. Además de que ha crecido el desempleo profesional en forma dramática.

El Progreso pone en duda el elemento central del diseño del Oportunidades, que apuesta todo a que el aumento en el nivel educativo de las nuevas generaciones los hará salir de la pobreza cuando sean adultos. La evidencia analizada señala que en los últimos treinta años personas con mejor educación tienen ingresos cada vez más bajos.²⁸

Por otra parte, cabe resaltar que en México los buenos propósitos para erradicar la pobreza no han faltado. Tan es así, que la reciente publicación de la Ley General de Desarrollo Social aprobada en diciembre de 2003 y promulgada en enero de 2004, prevé la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, tanto para que se haga cargo de las evaluaciones de los programas sociales como para que defina el método de medición de la pobreza y lleve a cabo mediciones periódicas. A pesar de que el diseño institucional previsto en la ley define un consejo con una autonomía parcial, a la hora de revisar este texto prevalece en la Sedesol una actitud de evitar a toda costa las evaluaciones autónomas, lo que se refleja en los borradores de reglamento de la ley que ha redactado esta institución.²⁹

Además, la eficacia de dicha ley es muy endeble, toda vez que se han restringido los recursos económicos para el desarrollo social en nuestro país.

La visión neoliberal es sólo una desde la cual se pueden observar los fenómenos de las políticas públicas, no la única. La tradición de la filosofía y teoría política liberal-elitista fue la que arrinconó el enfoque de las políti-

²⁷ Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (coords.), *Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El progreso/oportunidades*, p. 346.

²⁸ *Idem*.

²⁹ *Ibidem*, pp. 346 y 347.

cas públicas de los años setenta y ochenta en, una postura donde sólo los especialistas podían decidir lo mejor para el resto de la sociedad, incluso llevó a algunos de ellos a asaltar el poder en nuestro país y reemplazar a la elite política tradicional.³⁰

El autor antes mencionado considera que para los efectos del combate a la pobreza y del desarrollo es necesario, en todo caso, que le demos a nuestra posición nacional un contexto internacional, y en esta medida es válido hablar de globalización aun cuando no se entre a discutir las implicaciones que tiene esta materia en aspectos tan sensibles como la soberanía nacional y la autonomía de las decisiones políticas de los gobernantes. En diferentes grados se va dando un reacomodo en el ejercicio del poder, y corremos el riesgo de pasar de un mercado regido por el Estado, a un Estado regido por el mercado.³¹

A este respecto, Paulino Arellanes considera que:

Precisamente en esta contradicción, la empresa transnacional se ha reconvertido para ubicarse más allá de toda lucha entre los Estados, al ser ella la protagonista ya sea de las integraciones o de la globalización misma por medio de sus renovadas estrategias de corto y de largo plazo; de aquí que resulta espectacular e inusitado el grado de cooperación, alianza y apoyo a gobiernos y empresas nacionales para convertir los espacios en otro momento espacios nacionales en espacio internacional, donde se conjuga todo fenómeno político y económico.³²

Las empresas transnacionales, por el grado de concentración, acumulación de capitales a través de los oligopolios, son una perversión y una desviación al libre mercado y a la libre empresa en la globalización, pero al mismo tiempo funcionan en las afirmaciones de los regionalismo protectionistas, puesto que mientras las inversiones extranjeras financieras se realizan en el ámbito global, las inversiones extranjeras directas se realizan mayormente a nivel de regiones; en este sentido la empresa transnacional provoca un fenómeno dual por el fin de las empresas.³³

Ahora bien, si la población es, por mitades, pobre y joven, podemos pensar que una veintena de millones menores de veinticinco años no tienen otro

³⁰ Caldera Ortega, Alex Ricardo, "Políticas públicas y justicia social", *Este País. Tendencias y opiniones*, México, núm. 167, febrero 2005, p. 39.

³¹ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 3, p. 2.

³² Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto, *La empresa transnacional, Leviatán del siglo XXI*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2002, p. 14.

³³ *Ibidem*, pp. 15 y 16.

panorama que el abandono. Es difícil que volvamos la espalda a esa realidad a la hora de resolver problemas como la seguridad, la justicia y el desarrollo mismo. Cuesta trabajo pensar que tengamos una economía “blindada” sobre una sociedad vulnerada. En tal virtud, es necesario y es posible que emprendamos un proyecto de gran magnitud. El precio de no hacerlo lo pagaremos con mayor atraso, con mayor pobreza, con mayor concentración de la riqueza, con mayor frustración colectiva. Entre más tardemos, más difícil será,³⁴ y sin el propósito de generar escenarios estridentes, cabe hacer mención de lo siguiente:

Según un informe actualizado y altamente revelador de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas, presentado en Viena el 15 de febrero de 1993,¹² el cultivo ilegal y el tráfico de estupefacientes, aunados a la corrupción y la violencia que los acompañan, representan aún “una amenaza para la estabilidad política, económica y social” de varios países, en particular de América Latina y el sureste de Asia. “...Aparentemente hay conexiones entre el cultivo ilícito, el tráfico de drogas y las actividades de organizaciones subversivas en algunos países de América Latina y el sureste de Asia”. La base financiera de estas organizaciones la constituyen con frecuencia los “fondos derivados de ofrecer protección a los cultivadores ilegales y de la participación en la venta y distribución de productos ilícitos”.³⁵

Las leyes sobre el secreto bancario, la libre repatriación de beneficios y dividendos y la ausencia de impuestos sobre los dividendos y el interés del capital, han llevado a Uruguay dinero procedente del narcotráfico, que también puede beneficiarse de las ventajas que presenta el relativamente avanzado sistema financiero de Brasil.³⁶

Por su parte, Anthony Giddens, al referirse a las desigualdades socioeconómicas existentes, expresa lo siguiente:

Pequeñas élites, a veces objetivamente ricas, viven física y culturalmente aisladas de la gran mayoría. Con bastante frecuencia sacan sus ingresos abiertamente del blanqueo de dinero, el tráfico de armas o el de drogas.³⁷

³⁴ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 3, p. 2.

³⁵ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, nota 14, p. 177.

³⁶ *Idem.*

³⁷ Giddens, Anthony, “La tercera vía”, *La renovación de la socialdemocracia*, trad. de Pedro Cifuentes Huertas, Madrid, Taurus, 1999, p. 178.

Los problemas relacionados con la reducción de la desigualdad mundial son verdaderamente intimidadores. No podemos dejar tales problemas a merced del errático torbellino de los mercados mundiales y de los relativamente impotentes cuerpos internacionales si queremos crear un mundo que combine estabilidad, equidad y prosperidad.³⁸

IV. CARACTERÍSTICAS DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Previamente al desarrollo de este apartado, cabe presentarse qué se entiende por la Constitución, a este respecto, León Cortiñas Peláez considera:

La Constitución como cultura no es solamente un texto jurídico o una obra de reglamentación normativa, sino que también es la expresión de una situación de desarrollo cultural, medio del autorretrato cultural de un pueblo, espejo de su herencia cultural y fundamento de esperanzas... Las constituciones vivas como una obra de todos los intérpretes de constituciones de la sociedad abierta son, respecto a la forma y al contenido, la expresión y divulgación de la cultura, un marco para (re)producir y de recepción cultural y almacén para las informaciones, experiencias y conocimientos culturales adquiridos. La Constitución es una forma creada que se desarrolla con la vida.³⁹

Por otra parte, es oportuno tener presente una síntesis de la evolución de los diferentes esquemas acerca del concepto de Constitución:

Si bien el constitucionalismo nace como el resultado de un profundo quiebre en el pensamiento político y jurídico moderno, ocurrido hace tres siglos, su construcción y evolución ha sido gradual y paulatina. Hoy en día, ante los retos que conlleva la globalización, el constitucionalismo requiere de una redefinición, y para ello no hay mejor manera que entenderlo desde sus raíces, comprender los objetivos primarios que persigue y pensarlo desde una perspectiva histórica. De no hacerlo, en el intento por adecuarlo a los vertiginosos tiempos actuales, se corre el riesgo de desnatu-

³⁸ *Ibidem*, p. 179.

³⁹ Cortiñas Peláez, León, "La investigación científica constitucional de un alma gemela de Pablo Lucas Verdú (El derecho del más fuerte en la entraña del orden neoliberal)", *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid-México, Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, t. I, p. 197.

ralizarlo y de convertirlo en algo distinto respecto a su concepción y fines originales.⁴⁰

Así pues, hablar del constitucionalismo significa hablar de una larga tradición del pensamiento que encuentra sus raíces en los primeros autores liberales del siglo XVII, de John Locke en adelante, y en las primeras batallas ideológicas libradas en contra del poder absoluto y sus sostenedores.

Consecuentemente, a lo largo de la historia del pensamiento político y jurídico podemos encontrar cuatro usos prevalectes del concepto de *Constitución*. El primero es aquel que utiliza dicho concepto para referirse a *la forma de gobierno* mediante la que se estructura políticamente una sociedad determinada. Se trata, vale la pena decirlo, del uso más genérico y difundido que se hace de este concepto (y por ello menos preciso conceptualmente hablando), además de ser el primero en aparecer. Éste corresponde a la idea griega de *politeia* con la que Aristóteles, por ejemplo, identifica a los diversos tipos de gobierno en su estudio sobre las formas políticas de la Grecia clásica. La segunda acepción del concepto de Constitución es aquella que, derivada de las tesis del institucionalismo, la concibe como *la expresión y el equilibrio de las fuerzas políticas realmente existentes* en una sociedad; para decirlo de otro modo: es la manera en la que se reflejan e interactúan los factores reales de poder. En términos generales este uso del término coincide con el concepto de *Constitución material*, que encuentra su definición más acabada en autores como Ferdinand Lassalle y, principalmente, en Maurice Hauriou y Santi Romano.⁴¹ El tercer uso de la idea de Constitución es el que hace el juspositivismo y que la identifica con una *norma positiva*, la norma de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico, de la que dependen en última instancia todas las demás y que, por ese hecho, constituye el fundamento de unidad y de validez del entero sistema jurídico. Se trata de la norma positiva que corona el sistema y que, en la lógica de Hans Kelsen, se encuentra inmediatamente debajo de la *Grundnorm* (que, en todo caso, no es ya una norma positiva sino presupuesta). El cuarto y último uso de este concepto es el que la identifica con un *sistema de garantías para limitar al poder*, en primer término al poder político. Esta concepción garantista de la idea *Constitución*, típicamente

⁴⁰ Córdova Vianello, Lorenzo, "Prólogo" al libro de Ruipérez, Javier, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseaunianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. XIII.

⁴¹ *Ibidem*, pp. XIII y XIV.

moderna es la acepción usual del liberalismo político, y encuentra su formulación clásica en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.⁴²

Sin embargo, a pesar de ese significado múltiple y tan diverso del concepto de Constitución, es del último de esos cuatro conceptos, el garantista, del que se nutre el significado moderno del constitucionalismo, y que se vinculan al “Estado constitucional democrático”, el cual se basa, ante todo, en el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales como límites al poder político.

El *Estado constitucional* sólo adquiere auténtica entidad y significado pleno en Europa, cuando el mismo se presenta bajo la forma de Estado constitucional democrático y social. Lo que, como a nadie puede ocultársele, nos sitúa ya en el siglo XX, y de una manera más concreta, en el final de la Primera Guerra Mundial.⁴³

Los dos principios básicos y medulares del Estado constitucional: el principio democrático, conforme al cual la soberanía sólo puede corresponder al pueblo, y el principio de supremacía constitucional, por el que se entiende que todas las autoridades que actúan en su seno se encuentran obligadas al cumplimiento de la Constitución, que es la obra del propio pueblo.

En la medida en que la Constitución es entendida como ley suprema es por lo que, en definitiva, Kelsen le puede conferir una plena efectividad jurídica, y en consecuencia, teorizar la justicia constitucional, concebida, al menos originariamente, como un mecanismo al servicio de la defensa de la democracia.

Todos estos cambios, sin duda sustanciales y trascendentes, traen causa del triunfo definitivo del principio democrático. Es, justamente, merced a este triunfo como la Constitución pasa a ser entendida como la expresión de la voluntad del *pouvoir constituant* y, como tal, se configura, gracias a la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos que introdu-

⁴² De acuerdo con Norberto Bobbio, según el moderno constitucionalismo “el poder político en cualquiera de sus formas y en cualquier nivel, incluso el más alto, está limitado por la existencia de derechos naturales... de los cuales son titulares los individuos en particular antes de la institución de la sociedad civil, y por las leyes constitucionales, que están garantizadas por la separación y por el control recíproco de los poderes que ejercen las funciones principales del gobierno de la sociedad”. Bobbio, N., *Teoría generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 194. *Cit.* por Córdova Vianello, Lorenzo, *ibidem*, p. XIV.

⁴³ Ruipérez, Javier, *op. cit.*, nota 40, p. 128.

ce el principio de rigidez —que fue recuperado por el constitucionalismo europeo en el siglo XX— convenientemente asegurado por el control de constitucionalidad, como la ley suprema en el Estado.⁴⁴

Por otra parte, cabe preguntarse ¿por qué y cómo surge y se desarrolla la vertiente del constitucionalismo social en México?

De tanto en tanto es bueno volver la mirada al pasado, para no extraviar el futuro. No advertir los errores pretéritos nos puede poner en situación de repetirlos; y no recordar las hazañas del ayer nos puede conducir a represiones.⁴⁵

La Revolución mexicana, además de etapa histórica, es un hecho político que vertebró varias décadas del quehacer nacional. La reivindicación de los trabajadores y de los campesinos, que fue el eje de la Constitución de 1917, impulsó una concepción del Estado que rigió por más de medio siglo.⁴⁶

Estoy convencido de que la Revolución no es menos importante porque sea menos mencionada, ni que los grandes temas que gracias a su impulso recogió la Constitución ya estén en decadencia. Por el contrario. Gracias al avance que la Revolución trajo podemos continuar el avance institucional del país. Malo sería que la Revolución se hubiese convertido en un argumento inmovilista y que, paradójicamente, fuese el sustento ideológico de una nueva vertiente conservadora.⁴⁷

Cuando Mirkine-Guetzevitch explicó las tendencias del derecho constitucional de la posguerra, subrayó la importancia del constitucionalismo social cuyo origen atribuyó a la Constitución de Weimar. Expresamente aludió a la carta de Querétaro, pero consideró que los mexicanos sólo por accidente habían incluido los derechos sociales en la norma fundamental. Una mezcla de eurocentrismo de desdén por lo nuestro lo llevaron a formular un juicio que, bien visto, no denotaba sino ignorancia.

Ciertamente, los constituyentes de 1917 no eran, en su conjunto, tan ilustrados como los de 1857; pero la menor información jurídica la compensaban con una gran experiencia: la lucha social. Esto lo demuestra ampliamente el caso de Alvarado y de los representantes de Yucatán en el Constituyente, co-

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Valadés, Diego, “Salvador Alvarado, un precursor de la Constitución de 1917”, *Estudios jurídicos en homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 442.

⁴⁶ Ruipérez, Javier, *op. cit.*, nota 40, p. 128.

⁴⁷ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 45, p. 442.

mo lo demuestran muchos otros ejemplos a lo largo y a lo ancho de un país al que la Revolución enseñó a pensar, a exigir y a construir.⁴⁸

El porfiriato fue un fruto amargo, pero fruto, del liberalismo. No quiero decir con esto que los abusos, la arbitrariedad y la dictadura hayan sido legados legítimos; me refiero al individualismo que cubrió el verdadero sentido de las ideas liberales; a la destrucción de las corporaciones civiles y a la ingenua idea de la igualdad humana. Si agregamos el inicuo y aparente respeto a la Constitución, Porfirio Díaz y los suyos lograron un cambio evidente: mantener en miserias siniestras a los mexicanos y conducir las diferencias sociales a los más humillantes extremos.⁴⁹

La rebelión maderista, frente a la inconvencible dictadura y a los temores que ella propiciaba, significa el umbral por el que habrá de pasar la transformación revolucionaria.

Evidentemente, los avances políticos del maderismo son la estructura que permite dar paso al progreso de las cuestiones sociales y económicas. La revolución política cede su lugar, sin remedio, a la cuestión social.⁵⁰

Más allá del famoso discurso que pronunció el primer jefe en Hermosillo, en el cual advirtió que principiaría “la lucha de clases” al término de la victoria contra el huertismo y que en la igualdad, en “la desaparición de los poderosos” y en el establecimiento de la justicia se encontraban los propósitos últimos de la lucha, el cambio —ideológico y de actitud— está incluido en las adiciones al Plan de Guadalupe, de diciembre de 1914, al prometer “poner en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país”.

Más que el conocimiento, admiración y repetición de las decisiones de Benito Juárez, que Venustiano Carranza trató de revivir, encontramos la respuesta al acoso villista, al igual que la transformación ideológica y política, en la actividad legislativa que los jefes militares y los gobernadores constitucionalistas habían iniciado en casi todo el país. Las decisiones de carácter regional, convertidas ya en orden jurídico positivo, establecieron los extremos de la lucha: la transformación social del país existía; iba desde la primera ley agraria de Durango hasta la espléndida legislación de Salvador Alvara-

⁴⁸ *Ibidem*, p. 443.

⁴⁹ Zartuche Muñoz, Fernando, “El constitucionalismo social mexicano”, *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 69.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 73.

do en Yucatán, y fueron muchas, variadas y justas las normas que constituyeron y fundaron novedosas instituciones laborales y agrarias.⁵¹

Por una parte, Antonio Enríquez publicó en 1913 un trabajo intitulado *Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático*, para demostrar que la carta magna era “utópica”, ya que el sistema federal, la división de poderes y el sufragio popular habían ocasionado la tiranía presidencial. Sus argumentos solamente eran la repetición ineficaz y de lo dicho por Emilio Rabasa y Manuel Calero.

Por otra parte, José Gutiérrez Hermosillo publicó en 1914 un ensayo bajo el nombre de *Algunas reformas constitucionales*. Trataba con ellas de pacificar definitivamente a México y encontrar remedio a sus problemas, como él decía, pero sólo planteó modalidades para la elección de los mandatarios y reformas a nuestro sistema representativo; demostraba su desprecio por las decisiones colectivas.

Así pues, los protagonistas de la lucha armada son también legisladores en el ámbito estatal y, por fin, diputados al Congreso Constituyente. Su legitimidad no sólo proviene de la mayoría electoral, sino de su pasión de clase. A pesar de que en número los obreros son una minoría en Querétaro, cuando se debaten las tímidas reformas carrancistas, su sentido clasista todo lo radicaliza. El constitucionalismo social nace en nuestro país porque los integrantes de dos clases, del proletariado urbano y rural, revolucionan y defienden su dignidad. Los mandatarios de esas mayorías nacionales, en Querétaro, expresan fielmente las necesidades y construyen, constituyen, las instituciones que dan plenitud a la Revolución mexicana.⁵² De los artículos 3o., 27, 123, que custodian los mínimos básicos y esenciales de las mayorías, parte el gran torrente renovador, nacionalista y soberano que incluye la rectoría del Estado en la conducción de nuestra vida colectiva. El constitucionalismo social (sus instituciones inscritas son la máxima jerarquía jurídica) es un espléndido proyecto de dignidad, es el umbral de la nueva sociedad que —ahora y para el porvenir— deberán construir plenamente los mexicanos.⁵³ El constitucionalismo social nos sirve para identificar las instituciones constitucionales que reconocen, protegen y promueven la dignidad de los hombres trabajadores. El constitucionalismo social no se convierte en un mero imperativo ni proviene de una teoría de gabinete-

⁵¹ *Ibidem*, p. 74.

⁵² *Ibidem*, pp. 74 y 75.

⁵³ *Ibidem*, p. 75.

te, sino que responde a necesidades ciertas; a sufrimientos y a vivencias que marcaron a la generación que luchó contra Porfirio Díaz y el régimen de Victoriano Huerta. Venustiano Carranza convirtió las ilusiones en normas jurídicas, las cuales rebasaron, con ello, la característica de partes de programas, de planes políticos, para actuar en la realidad. Ese cambio representa no sólo una estratagema política, sino el testimonio de la convicción de hacer zozobrar condiciones injustas y convertir a la rebelión constitucionalista en una revolución “social”, como entonces se decía.

Por su parte, el destacado jurista Héctor Fix-Zamudio considera que el constitucionalismo social comprende entre otras cuestiones, a las siguientes:

Este constitucionalismo tiene su origen en las transformaciones contemporáneas del Estado. En efecto, conforme avanza nuestro siglo, el Estado incursiona cada vez más en múltiples campos de actividad; para explicar el nuevo fenómeno, se acudió en el mundo occidental a la concepción del Estado social, primero, y al Estado de bienestar social, después, mientras que en el mundo socialista el correlato lo fue el Estado centralmente planificado. Estas nuevas realidades políticas tuvieron una lógica repercusión en las Constituciones, que empiezan a incluir en su articulado distintos preceptos de carácter social.⁵⁴

En el Estado social, ha sostenido Carda Pelayo, culmina todo un proceso de modernización de las sociedades occidentales: “Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado nacional (por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y posindustrial en sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y administrativas para enfrentados”.⁵⁵

Los diversos nombres que se le han dado al Estado social como Estado de asociaciones, Estado providencia, Estado benefactor y otros más, ponen de manifiesto su carácter interventor y no vigilante, que se traduce en sus actividades como controlador económico, administrador industrial y dispensador de servicios sociales.

En cuanto a las concepciones del Estado social y del Estado de bienestar, término este preferido por los anglosajones, Requejo Coll subraya que el proceso de expansión del Estado no fue lineal, que el término de Estado

⁵⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 533.

⁵⁵ *Idem*.

social se asocia “a las primeras regulaciones públicas de materia socioeconómica, mientras que, por el contrario, hablaremos de Estado de bienestar en el sentido temporal más restringido, esto es, circunscrito sólo a las democracias liberales de la segunda posguerra”. Como quiera las expresiones Estado social o Estado de bienestar surgen para subrayar la mayor participación pública en el dominio social y económico, originándose el fenómeno en diversas causas: el pacto social que surge entre las fuerzas políticas de los países europeos después de la consagración de los derechos sociales; la incorporación de ciertos principios de carácter económico en la ley fundamental; y el propio “keynesianismo”, que como corriente dominante implica una mayor intervención del Estado en la economía.⁵⁶

Estado social ha tenido larga vida y prestigio, aunque ha tenido severos cuestionamientos recientes en un importante sector del pensamiento económico y político. Es normal, en primer lugar, que en el aspecto económico se contraponga con la tendencia neoliberal en boga, pues ésta se inspira, quiérase que no, en la influencia de las leyes del mercado y de la competencia; por eso precisa Tobin que “la proposición de que la alquimia de la competencia de mercado transmuta la escoria del egoísmo personal en el oro del bienestar social es todavía un mensaje poderoso en los salones de economía y en el debate político”, y aunque la doctrina ha tenido altas y bajas “en el presente disfruta de una de sus más sólidas prosperidades”, se pueden ver los síntomas en todo el mundo, tanto en las naciones capitalistas democráticas avanzadas, cuanto en los países que han dejado el comunismo y en muchos del tercer mundo. Pero también el Estado social, por otra parte, está a revisión en la política y el derecho, en las que se habla de “crisis del Estado social”, que se transita “del Estado de bienestar al Estado de malestar”, que el Estado para ser eficiente debe ser modesto y que debe luchar contra “el Estado megalómano”, revisión que se ha traducido en el “fenómeno general de privatización del Estado, de privatización de lo público” y en el proceso de desregulación de distintas actividades estatales, en las que se había hecho un uso pertinaz de la legislación delegada, un abuso de las leyes marco y la potenciación de la potestad reglamentaria.⁵⁷

Por su parte, Jorge Reinaldo Vanossi considera lo siguiente:

La “plenarización” a que aspira la democracia social es una noción total, amplia, extensiva, que pretende captar en su integridad e integralidad la sa-

⁵⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, *op. cit.*, nota 54, p. 534.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 534 y 535.

bia afirmación de Paulo VI cuando recomienda alcanzar no solamente el desarrollo de todos los hombres, sino principalmente el desarrollo de todo el hombre.⁵⁸

Desde este punto de vista, podemos percibir que el denominado “constitucionalismo social” registra tres etapas en su evolución, a partir de su establecimiento en las postrimerías de la Primera Gran Guerra. Mientras que en su primera etapa comprendió la inserción de cláusulas económicas y sociales en los textos constitucionales (referentes a la propiedad, a la tierra, al trabajo, etcétera), y en una segunda etapa abarcó la protocolización expresa de los nuevos roles del Estado (un Estado activo, intervencionista, provisor o “de bienestar”), en la última etapa —que es la contemporánea— asistimos a la consagración de un constitucionalismo social de la cultura y de la educación.

Nosotros creemos que la perspectiva social es lo único que hoy mantiene el sentido de la democracia para vastos sectores de la sociedad. Así como los derechos sociales —incluidos los de la cultura y de la educación— no niegan ni suprimen a los individuales, sino que, al contrario, pasan a crear las posibilidades más efectivas y reales para que el ejercicio de los derechos individuales no quede limitado a su enunciado en el papel de los textos, del mismo modo la “democracia social” en su conjunto pasa a desempeñar el importantísimo sentido y significado de asegurar las condiciones reales de existencia y funcionamiento de una democracia política efectiva.

Por ello, la democracia social se convierte en reaseguro de la paz en el seno de la comunidad, al posibilitar el goce de los derechos por el mayor número y la reducción a su más mínima expresión de los sectores que actúan como grupos de tensión.⁵⁹

La opción de nuevo no está ni en los extremos ni en los dogmas, que de sobra han demostrado su perplejidad e ineficacia ante los complejos problemas económicos y políticos que nuestro tiempo afronta. En principio, es ingenua la aceptación acrítica de los argumentos del libre mercado y la economía de la oferta, que como reacción al desencanto de la intervención del gobierno ha surgido en varios países, como tampoco podría ignorarse la determinante influencia que aquellas leyes ejercen en el proceso económico. Ante la crisis actual de los paradigmas, se recomienda innovar, buscar la opción alternativa, que reconociendo el papel del orden económico,

⁵⁸ Vanossi, Jorge Reinaldo A., *op. cit.*, nota 9, p. 1974.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 1975.

también admita “sus fallas y límites frente a deseconomías externas, bienes públicos, y frente a imperfecciones de mercado, como estructuras oligopólicas y monopólicas. Así como frente a los problemas de la distribución del ingreso”; por ello, ante “el dilema entre el Estado mínimo y el Estado máximo, se propone llegar a un Estado óptimo”. No existe, además, “un milagro del mercado que haga que la población y los recursos lleguen al equilibrio y los mantenga ahí”, la competencia “por sí misma no puede funcionar sin un marco legal, político y adecuado, y los mercados competitivos no sobrevivirán los esfuerzos de los competidores mismos para eliminarlos sin la incesante vigilancia de los gobiernos”, de ahí que si los gobiernos, los funcionarios electos y las organizaciones del orden civil son denunciados continuamente como lo peor y si se les dice que no valen nada, considerándoles como cuerpos externos en una organización utópica de mecanismos privados, las instituciones centrales y la infraestructura social, política y económica decaerán y morirán.⁶⁰

Con relación a la intervención del Estado para aminorar las asimetrías, Marcos Kaplan considera:

La experiencia histórica de América Latina en las últimas décadas demuestra que las tres primeras alternativas, ya probadas pero siempre repetibles, diferentes entre sí en muchos aspectos coinciden en algo esencial. Ellas han revelado una mayor o menor incapacidad para garantizar la rectoría del Estado, su efectividad y eficacia, especialmente en lo referente a la superación del atraso, de la dependencia externa y de la crisis; al logro de crecimiento económico, bienestar social para las mayorías, vigencia de los derechos humanos, plena participación democrática, preparación y lanzamiento de un proceso de desarrollo integral.

La experiencia histórica evidencia también que la rectoría del Estado es indispensable pero insuficiente, afectada por una grave crisis pero recuperable como transfiguración bajo las formas de un nuevo Estado democrático de derecho, un proceso de democratización permanente, expresado y realizado en nuevas formas y estructuras sociopolíticas de participación, de poder y autoridad, de legitimación y consenso, de relaciones entre el Estado y su sector público, la sociedad civil y sus sectores social y privado.⁶¹

⁶⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.* nota 54, p. 535.

⁶¹ Kaplan, Marcos, “Rectoría del Estado y desarrollo en América Latina”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta, cit.*, nota 49, p. 54.

El Estado democrático de derecho no implica un cuestionamiento de la existencia y rectoría del Estado. La reafirmación de su papel rector, su democratización en permanente ampliación y profundización, la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil en el mismo sentido, confluirían en otorgarle legitimidad y consenso, capacidades incrementadas de decisión y acción, flexibilidad y eficacia mayores. Como institucionalización político-jurídica del poder popular, el nuevo Estado democrático de derecho estaría en mejores condiciones para realizar una estrategia de desarrollo integral, avanzar hacia formas superiores de sociedad y sistema político, por libre determinación y con plena participación de la población. Los mismos supuestos y mecanismos permitirían al Estado adoptar y aplicar formas de acción hacia afuera, que combinarían objetivos de autonomía nacional, mayor participación en las modalidades y logros de cooperación e integración latinoamericanas, y contribución efectiva a la emergencia de un nuevo orden mundial más libre y justo.⁶²

¿Cómo han asimilado las Constituciones esta perspectiva social que se ha venido comentando? Un grupo de Constituciones pioneras inicia el constitucionalismo social. La Constitución mexicana de 1917 fue la primera en incorporarse a este movimiento, a través de sus artículos 3o., 27, 28, 123 y 130. Le siguieron la Constitución rusa de 1918 y la alemana de Weimar de 1919. A partir de ellas se abrió paso definitivamente al constitucionalismo social en muchas leyes fundamentales.

Tan fuerte ha sido el impacto del constitucionalismo social, que su presencia ha roto el esquema clásico que se le aplicaba a las Constituciones, y que las dividía en parte orgánica y parte dogmática. En las Constituciones de nuestros días es común encontrar una parte programática y social, sea en forma sistemática o diseminados en el texto correspondiente, se advierten diversos preceptos que recogen aspiraciones populares, establecen auténticos programas sociales, o fijan metas a alcanzar por el Estado.

De este modo, la concepción del Estado social arraigó y se mantiene vigente en varias Constituciones europeas. En el texto alemán de 1949, artículo 20, p. 1, se expresa que “la república federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social”, semejante pronunciamiento se hace en el artículo 28, p. 1.; la concepción del Estado social en este país ha dado lugar a un intenso debate, incluso a distintas interpretaciones, pero sigue animando la Constitución de aquel país en su carácter de principio fundamen-

⁶² *Ibidem*, pp. 52 y 53.

tal. En la Constitución de Italia de 1947 no se hacen definiciones categóricas por considerarse superfluas; la dimensión social del Estado se deduce de varios artículos constitucionales, entre otros, los artículos 10, 30, 90, 39 y siguientes. A su turno, en Francia, el texto de 1958, artículo 20, ha declarado que este país “es una República indivisible, laica y social”. Más recientemente, la Constitución de España de 1978 declara que dicho país “se constituye en un Estado democrático, social y de derecho”, como también la Constitución portuguesa en su artículo 3,2 hace un pronunciamiento similar.

Varias de las Constituciones latinoamericanas recientes declaran su vocación al Estado social, pero algunas han ido más allá consagrando un capítulo al constitucionalismo social: ley fundamental de El Salvador, 1983, capítulo segundo, “Derechos sociales”, artículos 32 a 70; Brasil, 1990, capítulo n, “De los derechos sociales”, artículos 60. a 11; Costa Rica, 1949, título quinto, “Derechos y garantías sociales”, artículos 50 a 54; Perú, 1993, capítulo II, “De los derechos sociales y económicos”, artículos 40. a 29; Paraguay, 1992, a partir del artículo 49 regula distintos derechos sociales.⁶³

Tenemos la convicción de que el principio fundamental de la democracia social, que tiene sus bases esenciales en el texto original de la Constitución federal de 1917, se ha desarrollado de manera paulatina, de acuerdo con el crecimiento económico, social y cultural de nuestro país, y se refleja en numerosas reformas a diversos preceptos de nuestra ley suprema, que de esta manera se ha transformado y modernizado para adoptar, con modalidades propias, los lineamientos del constitucionalismo occidental de la segunda posguerra, que ha desembocado en el llamado *Estado de bienestar* o *Estado de derecho social*.

El artículo 40 de la Constitución federal vigente, califica a nuestro ordenamiento como democrático, pero esta declaración fundamental no nos aclara el contenido del vocablo, puesto que no hace sino reproducir casi literalmente lo dispuesto por el precepto del mismo número de la carta federal de 1857.

Es evidente que, no obstante tratarse de disposiciones iguales, su significado ha variado considerablemente en su contenido, ya que el sistema democrático de la ley suprema anterior tenía un *significado estrictamente político*, de acuerdo con los lineamientos del llamado “Estado de democracia clásica”, o “Estado liberal burgués”, en tanto que, como lo hemos sosteni-

⁶³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 1, pp. 536 y 537.

do con anterioridad (*supra* párrafo 5), nuestra Constitución vigente posee una proyección social de la cual carecía la carta de 1857, si se toma en cuenta el texto vigente del artículo 3o., fracción I, inciso *a*, de la propia Constitución de 1917, reformado el 30 de diciembre de 1946, de acuerdo con la redacción elaborada por el entonces secretario de Educación Pública y distinguido escritor, Jaime Torres Bodet.⁶⁴

En efecto, al referirse a los lineamientos que deben regir la educación que imparta el Estado —Federación, estados y municipios— dispone que la misma debe ser *democrática*: “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.⁶⁵

Contamos a partir de diciembre de 1946 con un concepto constitucional de la democracia, que otorga significado a la declaración del artículo 40 de la misma carta fundamental al hacer referencia expresa a los aspectos económicos, sociales y culturales de la institución, la que no debe ser considerada, de acuerdo con el mismo precepto, como una simple estructura jurídica y como un régimen político, estos últimos predominantes en la aplicación del precepto del mismo número de la Constitución de 1857.

Por otra parte, cabe decir que el vocablo “democracia” es uno de esos conceptos que se encuentra cargado de emotividad y, por ello, sujeto a interpretaciones, en ocasiones contradictorias, como ha ocurrido con otro vocablo con el cual se encuentra vinculado, es decir, el de Constitución, que por su carácter axiológico ha experimentado una situación similar.

En efecto, la democracia posee disímbolos significados, pues como lo señala el clásico estudio de Carl J. Friedrich, no sólo debe considerarse como estructura política, es decir, como forma de Estado o gobierno, sino también como un estilo de vida, como lo ha señalado expresamente nuestro texto constitucional (ver *supra* párrafo 9), pero también debe estimarse como una aspiración, esto es, como un ideal señalado en las Constituciones modernas a través de los principios programáticos.⁶⁶

El mismo Friedrich señala que existen varias formas de democracia, y podríamos agregar que en cada una de ellas podemos descubrir matices y modalidades que en ocasiones llegan a ser sutiles, y por ello difíciles de

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 79 y 80.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 80.

⁶⁶ *Ibidem*, pp.81.

determinar. Dentro de estas formas, que no son sino modalidades del mismo concepto genérico de democracia, se ha hablado de democracia política, de *democracia social* y de democracia económica, las cuales no pueden coexistir separadamente, al menos en nuestra época.⁶⁷

Coincidimos con el distinguido constitucionalista mexicano Jorge Carpizo en cuanto considera que no es suficiente la calificación formal que se atribuya una carta fundamental para considerarla como democrática, sino que para que merezca esta denominación es preciso que *realmente*: a) asegure con amplitud al individuo sus derechos fundamentales; b) le garantice un mínimo de seguridad económica, y c) no concentre el poder en una persona o grupo; es decir, que las funciones sean ejercidas efectivamente por diversos órganos y el sistema de partidos acepte el principio de pluralismo ideológico.

Resulta necesario establecer disposiciones constitucionales para que los organismos públicos intervengan activamente en los fenómenos sociales, económicos y culturales para lograr los fines de la llamada justicia social, y por ello estimamos muy acertada la afirmación de Jorge Carpizo señalada, de que sólo puede considerarse democrática una carta fundamental que confiera un mínimo de seguridad económica, pero que también establezca los mecanismos para asegurar una vida social decorosa y digna.

La transformación del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, en una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social,⁶⁸ a fin de concretizar el Estado social de derecho democrático.

A su vez, según el notable tratadista español Manuel García Pelayo, el Estado social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; redistribuir bienes y servicios, y para obtener una meta muy difícil de alcanzar: la *justicia social*; por este motivo se le ha calificado de muy diversas maneras, como Estado benefactor, promotor, distribuidor, manager, etcétera.

El intervencionismo estatal se advierte con mayor fuerza en el campo de la administración, en virtud de que ésta cuenta con los instrumentos técni-

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 83 y 84.

cos para obtener los objetivos de justicia social y, por ello, se ha transformado de manera paulatina, pero irreversible, en una organización cada vez más extensa y compleja, pues comprende no sólo a las dependencias tradicionales de la administración centralizada, sino también un número creciente de *organismos públicos descentralizados*, y ejerce control sobre un conjunto, también en aumento, de *empresas públicas*; con la posibilidad de establecer planes de desarrollo, de acuerdo con los principios de la planificación indicativa o democrática, para diferenciarla de la imperativa de los ordenamientos socialistas.

Por su parte, el profesor Wolfgang Friedman señaló que el Estado social realiza cinco funciones diferentes, como consecuencia de sus actividades dirigidas hacia la justicia social: primero, como protector; segundo, como dispensador de servicios sociales; tercero, como administrador industrial; cuarto, como controlador económico, y quinto, como árbitro; la mayor parte de estas tareas son realizadas por la administración.⁶⁹

Pero si bien es la actividad administrativa de los gobiernos la más importante en un Estado de derecho social, de aquí la tendencia prácticamente universal de la supremacía del organismo Ejecutivo en los regímenes contemporáneos, la democracia social del Estado de derecho de nuestra época debe realizarse por todos los órganos del propio Estado, encabezados por el constituyente, ya sea original o reformador, el cual debe establecer los principios tanto preceptivos como programáticos de las funciones estatales de justicia social, y esto es precisamente lo que ha ocurrido, como lo hemos señalado anteriormente, con la transformación del texto de la Constitución federal de 1917, al desarrollar el órgano revisor de nuestra ley suprema los principios iniciales del constitucionalismo social introducidos por el Constituyente original de Querétaro.⁷⁰

Dicha democracia social, que tiene su expresión normativa formal en el llamado Estado social de derecho o Estado de bienestar, implica la intervención del Estado en las diversas actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con objeto de lograr una redistribución más equitativa de bienes y servicios; establecer un régimen adecuado de seguridad social y, en general, lograr los fines de la justicia social.

La consagración de un sistema de seguridad social cada vez más amplio; la regulación de los asentamientos humanos y los derechos sociales relati-

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 84 y 85.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 119.

vos a la vivienda y a la protección de la salud, incluyendo la tutela del ambiente, así como el crecimiento de la administración pública y de la justicia administrativa.⁷¹

El régimen económico, apoyado en el dominio originario de la nación sobre nuestro territorio y el directo sobre los recursos naturales, ha evolucionado de manera considerable de acuerdo con las transformaciones que ha experimentado nuestro país en los últimos decenios. Este desarrollo se ha manifestado jurídicamente en varias direcciones, entre ellas la incorporación de normas protectoras de los propios recursos naturales, incluyendo la nacionalización de los esenciales como el petróleo, la energía eléctrica y nuclear y el servicio de banca y crédito, así como el establecimiento de la zona económica exclusiva, para llegar al reconocimiento expreso, en las reformas promulgadas en diciembre de 1982, de la rectoría económica del Estado y de la economía mixta o de mercado.⁷²

Por último, toda esta evolución hacia la democracia social ha culminado con la consagración del sistema de la planeación indicativa y democrática, a través de un Plan Nacional de Desarrollo y de diversos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que tienen por objeto establecer los instrumentos adecuados para el desempeño de la responsabilidad del Estado mexicano sobre el desarrollo integral del país, de acuerdo con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra Constitución federal.⁷³

El constitucionalismo social mexicano es un paso adelante en la revolución de nuestro sistema jurídico; es en buena medida un progreso reformista respecto a las ideas liberales del siglo XIX. Son reajustes internos para proveer más armoniosamente un sistema económico mixto, que respeta y propicia la libre empresa.⁷⁴

La confirmación inicial de las garantías sociales al lado de un entendimiento más preciso de las tradicionales garantías individuales está consolidando el derecho social y los derechos sociales, como una rama propia, que incide decisivamente en el nuevo orden jurídico integrado, desde luego, por los derechos base: público y privado.

⁷¹ *Ibidem*, p. 120.

⁷² *Idem*.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ Álvarez del Castillo, Enrique, "De las garantías individuales a las garantías sociales en la Constitución mexicana", *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta, cit.*, nota 49, p. 142.

No hemos triunfado todavía, soportamos un proceso lento y difícil; la desigualdad y la injusticia prevalecen; la revolución de las conciencias aparece como el requisito indispensable para la aplicación honesta y eficaz de los principios. Tenemos fe, porque somos, ante todo, un pueblo que apoya y siente profundamente la libertad individual pero que repugna la injusticia social.⁷⁵

¿Cómo conciliar todo esto con los objetivos y valores fundamentales del constitucionalismo: asegurar la libertad política, la igualdad de oportunidades y la cohesión social? Sin ánimo de ser pesimista, un sociólogo político y Lord inglés de origen alemán, Ralph Dahrendorf ha denominado a este problema “La cuadratura del círculo”.⁷⁶

En este terreno ha habido una reacción positiva, reflejada en el informe del Banco Mundial 1997 que reivindica a “El Estado en un mundo en transformación” como único árbitro entre el capital y el trabajo y como garante del orden y la paz social. Se trata de una versión renovada o *aggiornada* de un Estado al que en definitiva el neoliberalismo redescubre como necesario para la propia subsistencia del sistema. Los economistas encuadran así la reconstrucción del estado en las denominadas “reformas de segunda generación”, expresión algo despectiva que considera como primera generación —desde luego— a las reglas de juego macroeconómicas. El nuevo Estado enfrenta un difícil desafío: conciliar legitimidad con eficiencia.⁷⁷

Esto supone que la preeminencia que el neoliberalismo confiere a la sociedad frente al Estado y al mercado sobre la política, en términos realistas, es lo que efectivamente se traduce en la consagración de las corporaciones y los grupos de presión.

Como bien observa Pedro de Vega, se ha producido un marcado divorcio entre la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio.

Mientras la primera se ha ampliado notablemente con la extensión del sufragio y el perfeccionamiento de las leyes electorales, la legitimidad de ejercicio ha ido perdiendo fuerza por la actuación de una opinión pública que no aparece con las características de homogeneidad y racionalidad otrora descritas por Edmund Burke, sino más bien como una pluralidad de distintos grupos y factores de poder que llevaron a la observación de Habermas de no encontramos ante una opinión pública sino ante distintas opi-

⁷⁵ *Ibidem*, p. 143.

⁷⁶ Dalla Vía, Alberto Ricardo, “El nuevo Estado en el nuevo milenio”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, p. 245.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 246.

niones o grupos en competencia donde los monopolios informativos adquieren singular relevancia, desbordando los canales habituales de la política y la democracia representativa.⁷⁸

A modo de apretada síntesis, podemos enumerar entre esos valores universalizados a las siguientes manifestaciones:

- Los derechos humanos como nueva ética.
- La protección del medio ambiente.
- La ampliación de la legitimación y la tendencia hacia una plena judiacibilidad.
- La descentralización territorial como tendencia hacia la autogestión y el autocontrol.
- La fuerza normativa de las constituciones.⁷⁹

V. LA INICIATIVA DE LEY, DESDE LA PERSPECTIVA DEL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA VIGENTE (1917) DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 71:⁸⁰

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

1. *Bosquejo histórico del artículo 71 constitucional*

Los datos históricos acerca de la génesis y desarrollo de los antecedentes legislativos del artículo 71 constitucional se comprenden en aproximadamente 182 años (1812-1994).

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 246 y 247.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 247.

⁸⁰ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Artículos 95-110*, 6a. ed., México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Porrúa, 2003, t. VI, p. 657.

El antecedente de este párrafo primero del artículo 71 constitucional es el artículo 15 de la Constitución de Cádiz de 1812, integrada por 348 artículos, ya que esta Constitución facultaba a las Cortes junto con el rey para hacer las leyes.⁸¹

Este artículo encuentra sus antecedentes en la Constitución Política de la Monarquía Española del 18 de marzo de 1812, cuyo artículo 15 dispuso que: “La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey I” y los preceptos 131 facultad primera y 132 confirmaban lo anterior.⁸²

Primer antecedente

Artículos 15 y 132 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

Artículo 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey.

Artículo 132. Todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, Michoacán, el 22 de octubre de 1814, en su artículo 123 señaló que: “cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde”.

Segundo antecedente

Artículo 123 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814: “Cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde”.⁸³

⁸¹ *Ibidem*, p. 658.

⁸² Schroeder Cordero, Francisco Arturo, “Comentarios al artículo 71”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 4a. ed., México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 283.

⁸³ *Ibidem*, p. 661.

Tercer antecedente

Bases tercera y octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823:⁸⁴

Base tercera. Parte conducente. El Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional debe dictar por la iniciativa de sus individuos o de los senadores, las leyes y decretos generales que exija el bien nacional.

Base octava. Parte conducente. El Senado... debe... proponer al Cuerpo Legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto (conservación del sistema constitucional).

La Constitución de 1824, primera Constitución del México independiente, estableció que cualquier diputado o senador estaba facultado para presentar proyectos de ley o decreto ante su respectiva cámara. Asimismo, podían ejercer dicha facultad, ante cualquiera de las cámaras, tanto el presidente de la República como las legislaturas de los estados.

Cuarto antecedente

Artículos 41 y 52 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:

Artículo 41. Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva cámara.

Artículo 52. Se tendrán como iniciativas de ley o decreto:

1o. Las proposiciones que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por conveniente al bien de la sociedad, y como tales las recomendaré precisamente a la Cámara de Diputados.

2o. Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los estados dirijan a cualquiera de las cámaras.

La tercera de las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 (centralistas), introdujo los preceptos relativos, 26 al 30, nuevos conceptos al respecto, como que la iniciativa de leyes correspondía al supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia por cuanto a la administración de su ramo y a las juntas departamentales en lo tocante a impuestos, educación pública, industria, comer-

⁸⁴ *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, nota 80, p. 661.

cio, administración municipal y variaciones constitucionales, señalando, además, que todo ello debería ajustarse a ciertos criterios que detalla, y por último que cualquier ciudadano podía dirigir sus proyectos legislativos a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales, para que si los calificaban de útiles los pasaran a la respectiva junta departamental y ya con su aprobación fueran elevados a la categoría de iniciativa.

Quinto antecedente

Artículos 26 al 30 de la tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

Artículo 26. Corresponde la iniciativa de las leyes:

I. Al supremo Poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias.

II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.

III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

Artículo 27. El supremo Poder Ejecutivo y la alta Corte de Justicia podrán, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen quince para proponerla.⁸⁵

Artículo 28. Cuando el supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oirá el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Artículo 29. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquéllas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados, que elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones.⁸⁶

Artículo 30. Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos o en derecho a algún diputado para que los haga suyos si quiere, o a los

⁸⁵ *Ibidem*, p. 662.

⁸⁶ *Idem*.

ayuntamientos de las capitales, quienes, si los calificaren de útiles, los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si ésta los aprueba, los elevará a iniciativa.

Sexto antecedente

Artículos 45 al 47 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840:

Artículo 45. Corresponde la iniciativa de las leyes y decretos en todas materias al supremo Poder Ejecutivo, a los diputados y a las juntas departamentales.

Artículo 46. Las corporaciones y ciudadanos particulares podrán dirigirse al Congreso, en los términos que dispongan las leyes para recabar aquellas resoluciones que sean de su interés peculiar y del resorte del Poder Legislativo, o para ilustrar alguna materia que ya esté iniciada. Fuera de estos casos, si les ocurriere algún proyecto de ley o decreto, lo presentarán a cualquiera de los funcionarios que tienen la iniciativa, para que lo hagan suyo, si lo estimaren conveniente.

Artículo 47. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas del supremo Poder Ejecutivo, ni aquellas en que convenga la mayoría de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo califique la cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados, que aquella elegirá al principio de cada bienio.⁸⁷

Séptimo antecedente

Voto particular del diputado José Fernando Ramírez sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840:

Sexagésimo cuarto párrafo. Todo mexicano tiene derecho de dirigir sus proyectos y peticiones a la secretaría de la Cámara de Diputados, y ésta luego que los reciba los pasará a la comisión de peticiones que como hasta aquí se seguirá nombrando para sólo este objeto, la que consultará a la cámara, si son o no de tomarse en consideración.

Sexagésimo quinto párrafo. Corresponde la iniciativa de las leyes: primero, a los diputados; segundo, al supremo Poder Ejecutivo, y las juntas

⁸⁷ *Ibidem*, p. 663.

departamentales sin excepción de materias; tercero, a la Suprema Corte de Justicia en todo lo relativo a la administración de su ramo.

Sexagésimo sexto párrafo. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni las que se presenten firmadas por cinco diputados, ni aquellas en que convenga un tercio de las juntas departamentales.⁸⁸

Sexagésimo séptimo párrafo. En las iniciativas sobre administración de justicia se oirá a la Suprema Corte y en cuanto a las de contribuciones, arbitrios o impuestos a las juntas departamentales, sin perjuicio de que aquéllas y éstos se decreten provisionalmente si la urgencia o interés Común lo exigieren.

Octavo antecedente

Artículos 63 y 64 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842:

Artículo 63. Corresponde la iniciativa de las leyes:

I. Al presidente de la República, asambleas departamentales y diputados, en todas materias;

II. A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Artículo 64. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, las que se presenten firmadas por cinco diputados, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

Noveno antecedente

Artículos 40 y 41 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año:

Artículo 40. Toca la iniciativa de las leyes, al presidente de la República y a las legislaturas de los estados. Los diputados tienen el derecho de hacer proposiciones.⁸⁹

⁸⁸ *Ibidem*, p. 664.

⁸⁹ *Idem*.

Artículo 41. Una ley arreglará el derecho de petición, considerándolo como privativo del ciudadano mexicano, meramente individual e incapaz de ejercer colectivamente.

Décimo antecedente

Artículos 53 y 54 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842:

Artículo 53. Corresponde la iniciativa de las leyes: al presidente de la República, y a las asambleas departamentales en todas materias; y a la Suprema Corte de Justicia y marcial en lo relativo a la administración de su ramo.

Artículo 54. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial generales, las que se presenten firmadas por cinco diputados, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento, y aquéllas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.⁹⁰

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio de 1843, en sus artículos 53 y 54 instituyeron que la iniciativa de leyes correspondía al primer mandatario de la nación, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo, así como otras modalidades correlativas.

Undécimo antecedente

Artículos 53 y 54 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año:

Artículo 53. Corresponde la iniciativa de las leyes: al presidente de la República, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas materias, y a la suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

⁹⁰ *Idem.*

Artículo 54. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

La Constitución Política de la República Mexicana, expedida por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857, en sus preceptos 65 y 66 dice casi lo mismo que el texto del actual código fundamental en su artículo 71, salvedad hecha respecto a los senadores, pues en dicha Constitución se suprimió la cámara alta, omisión que se corrigió mediante la reforma de 13 de noviembre de 1874 al artículo 51 y otros, reinstalando la Cámara de Senadores y volviendo el Poder Legislativo federal al bicamariismo, por lo que consecuentemente se incluyeron también a los senadores en la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en los preceptos 65 y 66 ya mencionados.⁹¹

Duodécimo antecedente

Artículo 65 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856: “El derecho de iniciar leyes compete: al presidente de la Unión, a los diputados al Congreso federal, y a las legislaturas de los estados”.

Decimotercer antecedente

Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:⁹²

Artículo 65. El derecho de iniciar leyes compete:

- I. Al presidente de la Unión.
- II. A los diputados al Congreso federal.
- III. A las legislaturas de los estados.

Artículo 66. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.⁹³

⁹¹ Schroeder Cordero, Francisco Arturo, *op. cit.*, nota 82, p. 284.

⁹² *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, nota 80, p. 665.

⁹³ *Ibidem.*

Decimocuarto antecedente

Reforma del artículo 65 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la Unión.
- II. A los diputados y senadores al Congreso General.
- III. A las legislaturas de los estados.

Decimoquinto antecedente

Reforma del artículo 66 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874:

“Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.

En el mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, presentado ante la Asamblea Constituyente en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, coinciden exactamente el número del artículo —71—y su texto con el vigente.⁹⁴

La Constitución de 1857 contempló en sus artículos 65 y 66 casi el mismo texto del actual artículo 71 constitucional, sólo que no mencionaba a los senadores en virtud de que la Cámara de Senadores se suprimió. Posteriormente, con el restablecimiento de dicha cámara en 1874, se incluyó la facultad de los senadores para presentar las iniciativas de leyes o decretos.

Decimosexto antecedente

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o derechos compete:

- I. Al presidente de la Unión.
- II. A los diputados y senadores al Congreso General.
- III. A las legislaturas de los estados.

⁹⁴ Schroeder Cordero, Francisco Arturo, *op. cit.*, nota 82, p. 284.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.⁹⁵

2. Algunas consideraciones sobre el artículo 71 constitucional

En cuanto al análisis jurídico que se hace respecto al artículo 71 Constitucional, cabe hacer mención de lo siguiente:

El artículo 71 constitucional⁹⁶ se refiere al procedimiento legislativo, específicamente a uno de sus actos: la iniciativa, a través de la cual se inicia el procedimiento de formación o creación de leyes o decretos. Asimismo, este artículo de la Constitución determina quiénes son competentes para iniciar leyes o decretos, así como su trámite.⁹⁷

El primer párrafo del artículo 71 constitucional otorga el derecho de iniciar leyes o decretos al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión individualmente considerados, así como a las legislaturas de los estados.

La palabra “iniciativa”, unida al término “ley”, significa: el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

La ley o derecho positivo tiene como características el ser general, abstracta, imperativa u obligatoria y dictada por el Congreso, no valiendo su ignorancia como excusa para su incumplimiento, ni el desuso, la costumbre o la práctica en contrario.

La palabra “iniciativa” unida al término “decreto” significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos, como por ejemplo las relativas al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, a admitir su renuncia, a designar presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero.

⁹⁵ *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, nota 80, p. 666.

⁹⁶ Pedroza de la Llave, Susana Talía, *Comentarios al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁹⁷ *Derechos del pueblo mexicano, cit.*, nota 80, p. 657.

Actualmente el párrafo primero del artículo 71 de la Constitución faculta al presidente de la República, a los diputados y senadores individualmente considerados, así como a las legislaturas de los estados, para iniciar leyes o decretos, ya que éstos son considerados como los más conocedores tanto del medio como de las necesidades del pueblo. Nosotros podríamos añadir, además, porque éstos son sus representantes elegidos directamente por él mismo. Sin embargo, es facultad exclusiva del presidente de la República presentar las iniciativas de Ley de Ingresos, así como la presentación del Presupuesto de Egresos y de la Cuenta Pública.⁹⁸

Con relación a este párrafo primero, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 señala en su artículo 61 que los particulares, las corporaciones o las autoridades que no tienen facultad para presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión pueden, conforme a los artículos 8o. y 35, fracción V, constitucionales, entregar toda petición ante cualquiera de las cámaras. De igual forma, algunas Constituciones de los estados de la Federación facultan a los ciudadanos de su entidad federativa para iniciar leyes ante su respectivo Congreso local. En el mismo sentido, recientemente existe la costumbre, en cuanto a materias de importancia, que el presidente de la República realice un periodo de audiencias públicas para que la población opine antes de que él presente la correspondiente iniciativa al Congreso de la Unión.

La iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, constituye su base o piedra angular, y sin ella no hay función legislativa. Serafín Ortiz Ramírez manifiesta que conforme a nuestro código político fundamental, la facultad de iniciar leyes o decretos corresponde únicamente al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los estados, por lo cual esto indica que la evolución de la legislación mexicana depende únicamente de dichos funcionarios a quienes se supone más conocedores del medio y de las necesidades del pueblo y por lo mismo, los más indicados para convertir esos anhelos, ya que ni la misma Suprema Corte de Justicia o algunos otros miembros del Poder Judicial, encargados de la aplicación de la ley en los casos contenciosos, pueden formular iniciativas, por estimarse que debe haber una completa separación entre las funciones de juez, que es el intérprete de la ley y las que corresponden al legislador; al respecto, Felipe Tena Ramírez expresa: “¿cómo podría juzgar imparcial-

⁹⁸ *Ibidem*, p. 659.

mente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?”

Tena Ramírez señala que dentro de nuestro sistema federal, justificase que de las tres clases de funcionarios con derechos a presentar la iniciativa de mérito, dos corresponden al Poder Legislativo, o sean los miembros del Congreso General y las diputaciones locales de cada estado de la República, pues su función es precisamente ésa: la de legislar, pero en cuanto al primer mandatario de la nación, nuestra Constitución lo asocia a dicha función al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa, atenuándose así la división de poderes y reconociéndose que el Ejecutivo federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las cámaras proyectos acertados.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula detalladamente en sus artículos 55 a 64 todo lo relativo al trámite interno que se lleva a efecto en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, una vez que han recibido la iniciativa de ley, señalando como lo dispone el segundo párrafo del artículo 71 constitucional en comentario, que los proyectos presentados por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados y también por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a comisión para su respectivo estudio y dictamen (artículo 56 del reglamento citado).

Por otro lado, es importante considerar, conforme al precepto 61 del propio Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que los particulares, las corporaciones o las autoridades que no tienen la facultad de presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, pueden sin embargo, en ejercicio del derecho de petición que otorga la Constitución en sus artículos 8o. y 35, fracción V, reconocido tácitamente en esta disposición, entregar su iniciativa de ley a la Cámara de su elección, y el presidente de dicha Cámara la mandará pasar directamente a la comisión que corresponda, la cual resolverá si es de tomarse en cuenta tal solicitud o no,⁹⁹ quedando desde luego a su arbitrio el destino que le conceda, en caso de prosperar será ya presentada como suya, por los diputados o senadores que la hayan acogido.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su artículo 61:

⁹⁹ Schroeder Cordero, Francisco Arturo, *op. cit.*, nota 82, pp. 285 y 286.

Toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga derecho de iniciativa, se mandará pasar por el Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

Queda subordinada a la sola opinión de la Comisión si se toma o no en cuenta la petición de los particulares, a diferencia de las iniciativas de los funcionarios que tienen la facultad correspondiente, las cuales se aceptan o se rechazan por la Cámara y no por la sola voluntad de una de sus Comisiones.

Esto es en teoría, ya que las iniciativas de diputados y senadores que no son aprobadas por la Comisión, generalmente se quedan “congeladas”.

Algunas Constituciones estatales otorgan a sus ciudadanos el derecho de iniciar leyes, como es el caso de los estados de Morelos, México, Oaxaca, Puebla y Sinaloa. El trámite es distinto al de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.

La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa corresponde al jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 122, base segunda, fracción II, inciso *c*, de la Constitución).

En Estados Unidos, a diferencia de nuestro país, el presidente no tiene la facultad de iniciar leyes. Claro que a través de alguno de los diputados o senadores del partido al que pertenece puede obtener la presentación de sus proyectos de ley. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países europeos, en Estados Unidos no existe lo que se ha dado por denominar “disciplina de partido”. Es decir, no hay un compromiso tácito por parte de los miembros del Congreso afiliados a un mismo partido, de votar en un sentido, por lo que el éxito de una iniciativa es incierto si las relaciones entre el presidente y el Congreso son malas.¹⁰⁰

En la práctica hay una presión constante, sobre los legisladores mediante el *lobby* a través de enviados del presidente, en especial sobre los presidentes de las comisiones de las cámaras. Pero el arma principal con que cuenta el presidente es el veto, que puede dejar entrever opondrá a la ley si ésta es aprobada en contra de lo que desea, lo que obliga al Congreso a negociar con el Ejecutivo.

¹⁰⁰ Cfr. Sempé Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 4a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 231.

El veto puede llegar a ser en nuestro país un instrumento de gran importancia, durante los periodos en que el Ejecutivo Federal provenga de un partido distinto al del que tenga el control del Congreso. Su utilización se podría hacer necesaria, ya sea directamente o dejando entrever que puede ser interpuesto de aprobarse una ley en contra de lo propuesto por el Ejecutivo.¹⁰¹

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, complementado con el artículo 72 del propio documento constitucional, se refieren a la facultad de iniciar leyes y al procedimiento para manejar las iniciativas, así como a los órganos a los cuales les corresponde esa facultad, que como es bien sabido actualmente sólo autoriza al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y legislaturas de los estados.¹⁰²

Elisur Arteaga Nava, en su obra *Derecho constitucional*, intenta una definición de lo que es la iniciativa legislativa, en los siguientes términos: una iniciativa en su sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, a concretos entes oficiales y a particulares para proponer, denunciar o solicitar al órgano Legislativo colegiado un asunto; hacer de su conocimiento un hecho o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de todo lo cual puede derivar una *ley* o un *decreto*. Estos últimos pueden ser *decretos* propiamente dichos, o *decretos declaración*, *decretos resolución* o *decretos acuerdo*, a los cuales define y precisa. En cuanto a una posible clasificación de las iniciativas, Elisur Arteaga refiere a las *iniciativas auténticas* (las que se formulan por entes autorizados para hacerlo, dentro de su competencia o derecho); e *iniciativas no auténticas* (que las califica de inauténticas, por varias razones: por no ser formuladas por el titular del derecho o facultad; por no ser presentadas en la Cámara que debe fungir como de origen; por no ser gestionadas dentro del término que establece la ley; por no ser competencia del órgano ante quien se exhibe; porque han sido formuladas ante una Cámara estando el mismo proyecto en trámite en su colegisladora, y aquellas que hubieren sido desechadas por cualquiera de las Cámaras durante el mismo periodo de sesiones).

También se refiere dicho autor a las *iniciativas propias* y a las *impropias*, siendo las primeras aquellas que se formulan por los funcionarios

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² Castro, Juventino V., *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 12.

constitucionalmente autorizados, cumpliéndose con todos los requisitos y requerimientos que señala la Constitución; y las segundas las que se formulan por entes oficiales o privados para que sean las comisiones del Congreso las encargadas de dar forma a la iniciativa.

Complementando su idea respecto a la facultad para presentar iniciativas de leyes en términos de generalidad, y no referentes a un país en lo particular, Arteaga Nava menciona que cuando interviene un particular (en aquellos países en que esto es posible) considera que debe denominársele como derecho de iniciativa; y cuando lo hace una autoridad dentro del ámbito de su competencia, constituye una *facultad*. Posteriormente distingue entre una iniciativa y una propuesta, precisando que las propuestas sólo las pueden formular los legisladores. Se da cuenta con ellas a la Asamblea; se resuelve si se admiten o no a discusión y generalmente se relacionan con el funcionamiento, el personal y los trámites ordinarios de cada Cámara, y puede concluir con la toma de un acuerdo.¹⁰³

Con motivo de las reformas al Poder Judicial Federal, volvió a la mesa de discusiones el tema de si la Suprema Corte de Justicia debe o no tener la facultad de iniciar leyes. Si bien parece atractiva la idea de que la Suprema Corte tenga esa facultad, especialmente en las materias directamente relacionadas con sus atribuciones, ya que ella es la que conoce mejor su problemática, existen razones que invitan a una reflexión más profunda.¹⁰⁴

VI. LA INICIATIVA POPULAR EN MATERIA LEGISLATIVA

Ante la falta de credibilidad y legitimidad tanto en las instituciones como en las autoridades políticas, se torna en una alternativa objetiva y racional, la iniciativa popular para el efecto de involucrar a la sociedad civil en el planteamiento y solución de los problemas que aquejan a la sociedad mexicana.

Los tres procedimientos de la democracia semidirecta son: la iniciativa popular, el referéndum y el veto popular. Estos procedimientos permiten a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental de manera más inmediata que a través de la elección de sus representantes. La iniciativa popular tiende a provocar una decisión de los gobernantes; por su parte, el referéndum tiende solamente a ratificar o a rechazar una decisión tomada anterior-

¹⁰³ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

¹⁰⁴ Sempé Minvielle, Carlos, *op. cit.*, nota 100, p. 228.

mente por los poderes públicos, mientras que el veto popular permite a los electores abrogar un texto vigente, al emitir un voto contrario.¹⁰⁵

A este respecto, Miguel Carbonell considera: mediante la iniciativa popular, en vez de ejercer un simple control *a posteriori*, los ciudadanos pueden orientar en cierta medida la actividad gubernamental. Tal vez sea el de la participación del pueblo el tema que, dentro del estudio de la reforma constitucional, más discrepancias arroja entre lo postulado por la doctrina, y también dentro de ella, y lo realizado por la práctica.

Desde luego que es un tema especialmente difícil; en él se mezclan, más todavía que en los otros que ya se han tratado, consideraciones políticas al lado de las de la simple técnica jurídica.

La participación directa del pueblo en el procedimiento de reforma causa notables enredos, pues en no pocas ocasiones se ha querido ver en esa participación el ejercicio, no del poder de reforma como poder constituido, sino del poder constituyente originario. Por otro lado, en este punto se expresa, como en ningún otro, la necesidad de entender la soberanía jurídica de la Constitución, junto a la soberanía política del pueblo.¹⁰⁶

Lo correcto, pese a todo, es comprender, como ya se ha dicho, que el poder de reforma constitucional siempre es un poder constituido. Lo que sucede en el caso de la participación del pueblo en la reforma es que se trata, tanto por lo que hace al caso de la iniciativa como al del referéndum, de instrumentos de ratificación de los actos de los representantes (las asambleas legislativas) por los representados (el pueblo).

En ningún momento la reforma que cuente con la participación del pueblo puede transformarse en un acto de soberanía popular, porque de lo contrario se estaría violentando la lógica del Estado constitucional y confundiendo el poder de reforma (como poder constituido y por tanto sujeto al derecho) con el poder constituyente originario (éste sí soberano y, por tanto, no sujeto a normas).¹⁰⁷

Aparte de su específica problemática jurídica, como se decía al comenzar este apartado, la participación popular en la reforma debe estudiarse a la luz de las condiciones del sistema político. No se puede dejar de tener

¹⁰⁵ Lions, Monique, "Iniciativa popular", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 1724.

¹⁰⁶ Carbonell, Miguel, "Sobre la reforma constitucional y sus funciones", *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. II, p. 871.

¹⁰⁷ *Idem*.

presente, por ejemplo, que ante la distancia abismal que hoy en día existe entre los ciudadanos y los partidos políticos y con la crisis de representación de los circuitos representativos tradicionales, dejar toda la responsabilidad de la reforma del orden fundamental de la sociedad en los partidos puede ser poco congruente y hasta arriesgado.

La experiencia histórica demuestra, sin embargo, que han sido los propios partidos y sus intereses —no siempre legítimos— los que han implementado los mecanismos de participación popular dentro de la reforma para subvertir el orden constitucional. Se comienza con la apelación al pueblo como poder soberano y se termina dejando de lado cualquier disposición constitucional que pueda ser contraria al espíritu popular. Los casos de Francia, Italia y Alemania, en distintos momentos de su historia, pueden ser muy ilustrativos del mal uso que puede hacerse de los instrumentos de democracia semidirecta.¹⁰⁸

De todos modos, como instrumentos que son, tanto la iniciativa popular como el referéndum no son en sí mismos ni buenos ni malos. Desde luego que en una realidad política gravemente polarizada es probable que se conviertan en un ejercicio más de proyección del conflicto partidista, pero en un ambiente de mayor estabilidad pueden representar un ejercicio útil para fomentar la educación cívica y reafirmar, a través de la consecución del máximo consenso posible, la integración política que persiguen las normas constitucionales. Y además, no dejan de ser un bocado de aire fresco en el universo endogámico y oligárquico que los partidos han construido en el Estado democrático contemporáneo.

Como señala Pedro de Vega,

El problema del referéndum y de la iniciativa no es el de su reconocimiento y regulación por el ordenamiento constitucional, sino el uso o el abuso que de ellos pueda hacerse por los propios poderes constituidos, cuando, conculcando la lógica del sistema, los utilizan en una perspectiva diferente y con unos fines distintos de los legalmente previstos.

La iniciativa de reforma dentro de cualquier procedimiento de creación normativa tiene una importancia fundamental. El sujeto que tiene la facultad de iniciar el procedimiento de reforma constitucional tiene la posibilidad de fijar la agenda del poder constituyente derivado, es decir, la posibilidad de determinar el momento y el contenido que deben tener las reformas.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 872.

Pedro de Vega señala:

...no es inocuo, para la interpretación del sistema constitucional en su conjunto, que la iniciativa se confiera a unos u otros órganos”. Del mismo modo, y para seguir con la palabra del propio De Vega, “sólo la clarificación adecuada de algunos aspectos de la problemática de la iniciativa, permitirá comprender luego el auténtico sentido de otras fases del procedimiento.¹⁰⁹

En este contexto, que la iniciativa la pueda ejercer una parte del pueblo puede ser muy importante para el proceso de reforma constitucional. Su finalidad es la de impulsar el trabajo legislativo, llevando ante los órganos competentes un proyecto de reforma que se considere necesario, pero que no haya sido planteado por los representantes políticos.

La iniciativa popular para las reformas constitucionales no se recoge en demasiadas cartas fundamentales, a diferencia de lo que sucede con la figura del referéndum, que suele aparecer con más frecuencia en los diversos textos constitucionales; aun así, se pueden encontrar ejemplos de la iniciativa popular en el derecho constitucional comparado. Tal es el caso de la Constitución suiza, en la que la iniciativa popular debe ejercerse por 100, 000 habitantes y puede ser para una reforma parcial o para una reforma total (artículos 120-123).¹¹⁰

Considero que nuestra actual Constitución de 1917 amerita algunas reformas fundamentales para reforzar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes, y para introducirle mecanismos de gobierno semidirecto, como son el referéndum y la iniciativa popular.¹¹¹

La creación de cuerpos técnicos de alto nivel en diversas disciplinas que auxilien a los legisladores y a quienes se les asegure estabilidad en el trabajo para fomentar su experiencia. Desde luego serán cuerpos de técnicos apartidistas hasta donde ello es humanamente posible.¹¹²

En la práctica, la iniciativa se ejerce mediante el depósito de un proyecto, firmado por un número determinado de electores, tendiente a solicitar la

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 873.

¹¹⁰ *Idem*.

¹¹¹ Carpizo, Jorge, “México, hacia una nueva Constitución”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. II, p. 889.

¹¹² *Idem*.

adopción de una ley o su abrogación, o la revisión de la Constitución. De negarse el órgano legislativo a dar curso al proyecto así presentado, se celebrará una consulta popular; si la mayoría de los ciudadanos adopta el referido proyecto, el legislador tendrá que inclinarse, y se aplicará la ley o la reforma así aprobada. Por otra parte, la eficacia del procedimiento es variable, según la iniciativa sea “formulada” (redactada en forma de un verdadero proyecto de ley) o “no formulada” (una simple indicación general del texto por adoptar o de la reforma por realizar).¹¹³

Algunas aplicaciones

Suiza. Los procedimientos de la democracia semidirecta son instituciones tradicionales que consagran tanto la Constitución federal (29 de mayo de 1874) como las de los cantones.

A nivel federal, la iniciativa popular existe solamente en materia constitucional (artículos 120 a 123): 50,000 ciudadanos pueden solicitar la revisión total o parcial de la Constitución. Entre 1848 y 1949 se registraron cuarenta iniciativas de revisión constitucional, once fueron adoptadas y veintinueve resultaron desechadas.

En los cantones, la iniciativa existe tanto en materia constitucional (artículo 6o.) como legislativa (artículo 89 *bis*). A nivel de los cantones, existe también un derecho de revocación popular de las funciones electivas, análogo al *recall* estadounidense. Así es como los parlamentos cantonales pueden ser disueltos por votación, a solicitud de 12, 000 ciudadanos en Berna, de 5, 000 en Lucerna, de 4, 000 en Solothurn, y de 1, 000 en Schaffhouse. En cuatro cantones, los gobiernos locales también pueden ser destituidos por el pueblo, a solicitud de 4, 000 a 11, 000 ciudadanos. Pero en realidad la iniciativa popular se ejerce muy poco en materia de revocación.

Estados Unidos. En unos veinte estados de la Unión norteamericana existen procedimientos de democracia semidirecta; un grupo de ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley, siempre que recojan un número determinado de firmas (generalmente, del 8% al 10% del cuerpo electoral).

Por otra parte, en varios estados existe una institución original, el *recall*, que permite a los ciudadanos destituir a un funcionario, a un miembro de la legislatura local. Así es como cuando un número determinado de electores (de un 10% a un 35% del electorado) pida la revocación del titular de una

¹¹³ Lions, Monique, *op. cit.*, nota 105, pp. 1724 y 1725.

función electiva, se celebrará una consulta popular a la que se presentarán otros candidatos, junto con el funcionario de que se trata. Resultará electo el que obtenga el mayor número de sufragios.

Este sistema funciona principalmente a nivel municipal. Sin embargo, doce entidades federadas lo han adoptado a nivel del estado. En realidad, se aplica muy poco; en efecto, puede citarse solamente el caso de un gobernador víctima del *recall*, el del estado de Oregon, en 1921.¹¹⁴

Italia. La Constitución italiana (27 de diciembre de 1947) consagra también varios procedimientos de democracia semidirecta, entre los que figura la iniciativa popular en materia legislativa: “el pueblo puede ejercer la iniciativa de las leyes mediante una proposición formulada por 50, 000 electores al menos, que constituya un proyecto redactado en artículos” (artículo 71). Por otra parte, cuando 500, 000 electores o cinco consejeros regionales así lo soliciten, “se celebrará un referéndum popular para decidir la abrogación total o parcial de una ley o de un texto con valor de ley” (artículo 75).¹¹⁵

En nuestro país, en algunos estados de la República mexicana contemplan la iniciativa popular.

Hemos de decir que las Constituciones de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas, confieren la facultad de iniciar las leyes ante sus respectivos congresos, a los ciudadanos de dichas entidades federativas. Igualmente, las Constituciones de Cuba¹¹⁶ y Venezuela¹¹⁷ otorgan ese derecho a sus ciudadanos o electores,

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 1725.

¹¹⁵ *Idem*.

¹¹⁶ Artículo 88. La iniciativa de las leyes compete:

a) a los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular;

b) al Consejo de Estado;

c) al Consejo de Ministros;

ch) a las comisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular;

d) al Comité Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y a las Direcciones Nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales;

e) al Tribunal Supremo Popular, en materia relativa a la administración de justicia;

f) a la Fiscalía General de la República, en materia de su competencia;

g) a los ciudadanos. En este caso será requisito indispensable que ejerciten la iniciativa diez mil ciudadanos, por lo menos, que tengan la condición de electores. (*Cit. en El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, t. I, *Las Constituciones latinoamericanas*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 498).

¹¹⁷ Artículo 165. La iniciativa de leyes corresponde:

1o. A la Comisión Delegada del Congreso o a las Comisiones Permanentes de cualquiera de las Cámaras;

siempre y cuando la iniciativa de ley sea formulada por lo menos por 10, 000 ciudadanos en el primer caso y 20, 000 en el segundo.

México. La “reforma política” de 1977 (*Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977) —que modifica 17 artículos de la Constitución— ha introducido dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular, en un sector limitado: el régimen administrativo del Distrito Federal, o sea al gobierno del mismo. En su nueva redacción, la base segunda de la fracción VI del artículo 73 —relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión— dispone, respecto del gobierno del D F, que: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

En la exposición de motivos se subrayó que esta reforma tendía a estimular la vida política en la capital federal, mediante la iniciativa popular y el referéndum, para suscitar la expresión del electorado e incitarle a una participación activa en la elaboración de los textos relativos al estatuto del D F, así como en la administración de los principales servicios públicos capitalinos. Sin duda alguna, la práctica de la iniciativa popular y del referéndum ayudará a fortalecer la conciencia política y la responsabilidad cívica del ciudadano que vive en la capital. Por otra parte, los resultados a que dará lugar el ejercicio de estas dos nuevas facultades del electorado capitalino permitirán examinar la oportunidad de darles una mayor extensión, al instituir las, dado el caso, a nivel federal y local (Carpizo, “La reforma”).

Sin embargo, hasta la fecha no se han dictado ordenamientos legales o reglamentos que organicen el ejercicio de la iniciativa popular y del referéndum respecto del régimen administrativo del Distrito Federal.¹¹⁸

Por su parte, Luis del Toro Calero, en su capítulo incluido en la obra *Derecho legislativo mexicano*, publicado por la Cámara de Diputados en 1973, Capítulo al que denominó: “La Iniciativa y Formación de las Leyes”,

2o. El Ejecutivo Nacional;

3o. A los Senadores o Diputados en número no menor de tres;

4o. A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judicial;

5o. A un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo con la ley. (Cit. en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, t. II, *Las Constituciones latinoamericanas*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 1337).

¹¹⁸ Lions, Monique, *op. cit.*, nota 105, p. 1726.

después de examinar las diferencias aceptadas para clasificar a las Constituciones en su sentido material y en un sentido formal, y analizar la naturaleza y la composición del Congreso General, precisa las características de la ley y del decreto, y aborda finalmente la facultad de iniciarlos, precisando los órganos, ya mencionados en el artículo 71 constitucional, a los cuales me he referido ampliamente.¹¹⁹

Importa precisar que este autor se detiene cuidadosamente en analizar si el derecho de iniciativa es *ilimitado*, por cuanto a las materias que puede comprender una propuesta de ley, o si por el contrario, a cada una de las entidades que poseen esa facultad se le limita o restringe la facultad. Concluye que el derecho puede ser *limitado* en cuanto a su naturaleza, y analiza algunas de estas limitaciones, como puede ser el proyecto de presupuesto de cada año fiscal; los decretos suspensivos de derechos públicos subjetivos que dan fin a una suspensión de garantías, que el artículo 29 constitucional reserva al titular del Poder Ejecutivo, y algunas otras cuestiones más que resultan pertinentes.

También distingue este autor entre *iniciativa* de ley y *proposición*, que no tiene ese carácter. En un apartado especial, se refiere a las peticiones de personas sin derecho de iniciativa, como pueden ser los particulares, las corporaciones y las autoridades.

Precisa en forma especial que en nuestro país no existe el derecho de *iniciativa popular*, consistente en una posible atribución al pueblo para obligar al Poder Legislativo a legislar sobre ciertos problemas de interés general que no han sido tocados por los órganos parlamentarios autorizados, y a este respecto agrega:

Aunque en México esta regla no existe, no obstante todo documento que presentan los particulares es ponderado conforme al procedimiento que se ha mencionado. Puede afirmarse —aplicando exhaustivamente el artículo 8o. constitucional—, que las Cámaras estudiarán los decretos que presentan los particulares y después de un minucioso análisis de su contenido en las Comisiones si se considera que la instancia tiene la importancia suficiente para traducirla en iniciativa de ley, las mismas Comisiones haciéndolas suyas presentarán su dictamen ya en forma de proyecto, de ley o de decreto.¹²⁰

119 Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 102, p. 9.

120 *Ibidem*, pp. 9 y 10.

Lo anterior implica que en México la instancia legislativa se ha reservado a determinados organismos, puesto que no cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos. Como comenta Tena Ramírez: las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe hacer cumplir la separación entre la función del juez, que es intérprete de la ley y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. ¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación la constitucionalidad de una ley cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?¹²¹

Héctor Fix-Zamudio, en su opúsculo que denominó *Función judicial de los tribunales americanos*, al referirse a las *facultades colegislativas*, va aún más lejos, y precisa:

Tenemos la convicción de que el organismo judicial debe intervenir en el procedimiento legislativo y en sus aspectos previos, en cuanto a la elaboración de los ordenamientos que se refieren a la prestación jurisdiccional, tanto en su aspecto orgánico como procesal.

Esta participación, que se puede traducir en la atribución de facultades de iniciativa ante el organismo legislativo —que no necesariamente tienen que ser exclusivas— y en la elaboración de proyectos propios, o de dictámenes sobre los redactados por el ejecutivo, etcétera, todo ello en las materias relacionadas con las actividades judiciales, como una labor de apoyo a la reforma judicial y procesal que con tanta urgencia se requiere en Latinoamérica.¹²²

En materia de facultad de iniciativa que aquí se examina para adicionar o reformar a la propia Constitución, se observa una colaboración —no examinada en los anteriores ejemplos—, entre Federación y estados federados, ya que tal facultad modificatoria corresponde a los miembros del Poder Legislativo y a los miembros de las Legislaturas de los estados. Pero también corresponde al Ejecutivo, obviamente poder distinto al Legislativo, y ahora se pretende en lo federal (tal y como ya está reconocido en lo local) añadir la cooperación, la integración, del Poder Judicial, pero sólo

¹²¹ *Ibidem*, 11 y 12.

¹²² *Ibidem*, pp. 107 y 108.

para las regulaciones ordinarias. Ya habrá momento de tratar la *iniciativa popular*, que es faceta integradora de un Estado social de derecho, basado en procedimientos totalmente democráticos, y en los cuales recobraría el pueblo su derecho para autogobernarse.¹²³

Cuando menos en lo personal he estado de acuerdo continuamente en que si se otorgara la facultad de iniciativa al Poder Judicial Federal, de ninguna manera esto podría entenderse como facultad de proponer reformas a la Constitución, puesto que los propios ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito y los jueces de distrito han protestado cumplir y hacer cumplir ante toda clase de personas y entidades públicas a la Constitución, *obviamente la vigente*. Sería un contrasentido que se pudiera pensar que alguno de estos jueces federales propiciara reformas a la Constitución para que ésta diga lo que ellos quieren que diga, y todo esto después de comprometerse a cumplirla y defenderla.¹²⁴

Es más, los que vemos con simpatía el otorgamiento de las facultades de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al igual que ha ocurrido en muchas otras partes del mundo, pensamos que la facultad de iniciativa se legitima únicamente circunscrita a las leyes “pertenecientes a su ramo”. Ésta es una referencia un poco ambigua a las leyes que rigen sus procedimientos y su forma de actuar (*cuestiones adjetivas*), pero de ninguna manera puede ser permitida con relación a normas de carácter sustantivo, que así fijarían conductas jurídicas a las personas de cuyos conflictos los propios jueces deben conocer y resolver, ya sea en la vía ordinaria ya en la extraordinaria de amparo.

Se podría contestar a estos señalamientos que la Suprema Corte en todo momento pudo denunciar estas irregularidades, haciéndolo saber así a los diputados o senadores, o más directamente al Ejecutivo federal, dándoles cabal cuenta de estas faltas o defectos de normatividad. Pero la Suprema Corte —carente de la facultad de iniciar leyes—, ha preferido utilizar sus “posibilidades suplicatorias” en cuestiones más trascendentes que han ido desde el lograr las recientes reformas constitucionales de 1999, que le resultan totalmente prioritarias, a otras modificaciones de índole referente a sus competencias jurisdiccionales. En tales circunstancias, no le ha sido posible al más alto tribunal “agotar” sus posibilidades en cuestiones menores cuando ha tenido que preferir otras que le son definitivas.

¹²³ *Ibidem*, p. 104.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 110 y 111.

Como también es digno de reflexión el establecimiento posible del *derecho de iniciativa popular*; mediante el cual cualquier persona —y en ocasiones sólo los ciudadanos—, puede presentar iniciativas de leyes. Es verdad que aparentemente las leyes y reglamentos del Congreso resuelven esta cuestión al permitir que tales proposiciones pasen a las Comisiones pertinentes, pero debe pensarse que si bien hemos avanzando dentro de la *democracia electoral representativa*, poco estamos logrando para alentar a la democracia participativa.¹²⁵ Habida cuenta lo antes expresado, se explica y justifica la razón de ser de establecer la iniciativa popular en materia legislativa.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

La ideología neoliberal disuelve las sociedades reales en los mercados y las redes globalizadas; pero también, y más allá de esos tratamientos críticos, coloca en el centro del análisis y la acción no a la sociedad, sus necesidades, sus funciones y su conciencia, sino el sujeto personal, su resistencia, sus esperanzas y sus fracasos.¹²⁶

Así pues, para una población no mayor a los 1, 000 millones que habitan en todo el mundo tienen un presente y un futuro menos incierto, alejados de las tragedias que se dan cuando se carece de lo mínimo necesario para hacer respetar la dignidad humana. De ahí que se vuelva una aspiración obsesiva y fantasmagórica para los indigentes, toda vez que están repletos de altas dosis de subjetividad, y por qué no decirlo, de surrealismo, al considerar, entre otros derechos, los siguientes: derecho a la vida, a la educación, a la salud, a la vivienda, a la recreación, al sano esparcimiento, etcétera. Empero, anteponiéndoles la leyenda “sin calidad de vida...”.

Habida cuenta lo antes manifestado, ya no es dable seguir ocultando las disparidades que se han presentado en nuestras sociedades, las que se siguen, y que por desgracia se seguirán presentando en los escenarios mundiales tan llenos de asimetrías, sin el ánimo de alimentar posturas pesimistas se deja entrever en el horizonte el fantasma del genocidio producto de la soberbia nutrida de percepciones paranoicas o esquizofrénicas de quienes viven alimentando la exclusión u otras formas de disociación.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 191.

¹²⁶ Turaine, Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 166.

No obstante, a pesar de todas las desigualdades habidas y por haber, impregnadas de las diversidades socioeconómicas y culturales antes expresadas, no podemos claudicar quienes tenemos el optimismo depositado en el humanismo de pensar en un mejor mañana, alejado de las miserias que acompañan a los espíritus egoístas y ambiciosos que aquí y ahora quisieran llevar a cabo sus sueños de aislarse y de vivir en otro planeta, etcétera.

Desde otra perspectiva y con entera convicción cabe hacer mención de que nos necesitamos los unos a los otros para poder vivir juntos.

Consecuentemente, la equidad y el respeto por la dignidad de cada uno son principios de organización social al servicio de la libertad del mayor número posible de personas.¹²⁷

Alain Turaine considera para el desarrollo de la democracia dos condiciones, y son, a saber:

En primer lugar hay que transformar una cultura comunitaria en convicción interior, en moral.¹²⁸

La segunda función de la democracia es la de asegurar el control social de la actividad económica e impedir que un sistema de medios se transforme en sistema de fines. El espíritu democrático impone la primacía de la política sobre la economía. En Europa occidental, Alemania es el país que mejor desarrolló la capacidad de negociación social, en principio entre patronos y sindicatos, pero también a través del federalismo, mientras que Francia se agota en la defensa de un modelo republicano cada vez más ideológico.¹²⁹

La democracia se define, en primer lugar, por la preponderancia de las demandas privadas, individuales o colectivas, sobre los principios y objetivos del poder político. Este movimiento de abajo hacia arriba es el espíritu democrático mismo, y la separación, en el medio, de los diversos dominios institucionales no es por sí misma más necesaria que amenazante para la democracia. En lugar de vacilar entre el jacobinismo y el liberalismo, elijamos la democracia representativa, dando a la expresión no el sentido que la opone a la democracia directa, sino el que implica la subordinación de los agentes políticos a los actores sociales. La democracia debe volver a ser representativa. Pierde toda su fuerza y se convierte en un instrumento de gestión política en las manos de los poderosos si no se vincula vigorosamente

¹²⁷ *Ibidem*, p. 262.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 264.

¹²⁹ *Idem*.

con los movimientos sociales populares, si no representa las demandas y las protestas de quienes sufren la dominación de unas elites que se refugian detrás de un principio impersonal de racionalidad y orden.¹³⁰

No hay democracia sin protección institucional de las libertades personales y colectivas, pero tampoco hay libertad sin movimientos culturales al servicio de la diversidad cultural y la libertad personal. Una conclusión semejante no corresponde ni al ámbito de la utopía ni al de la mera crítica de la cultura de masas dominante. Se contenta con poner de relieve la significación de los movimientos culturales, reales, que hacen una contribución importante a la construcción de una nueva cultura política: movimiento de las mujeres, defensa de las minorías, lucha contra los integristas, rechazo de la exclusión social.¹³¹

La democracia es la forma política de la recomposición del mundo que sitúo en el centro de mi reflexión como expresión de mi rechazo de la disociación de una economía globalizada e identidades culturales fragmentadas, pues la política es el arte de combinar la unidad y la diversidad.¹³²

Hoy, las formas de desintegración que nos parecen más graves son las que impiden al individuo actuar como sujeto, las que descomponen su personalidad, hacen que no pueda vincular su pasado y su futuro, su historia personal y una situación colectiva, y lo encadenan a una adicción.¹³³

Dicho de otra manera, la demanda social vuelve a estar por delante de la oferta política. Y el espíritu democrático renace, no es la rivalidad de los partidos, sino en las reacciones de la opinión pública que se opone a la negación del otro, a la purificación étnica, a la guerra a muerte entre grupos étnicos, religiosos, políticos o sociales, al mantenimiento de las mujeres en una situación de inferioridad. Y esos movimientos sociales y culturales son hoy democráticos en su orientación principal, porque claman: vivamos juntos con nuestras diferencias.¹³⁴

Los partidos políticos se transformaron en agencias electorales y ya no representan a los movimientos sociales, así como tampoco se erigen en defensores de tal o cual proyecto de sociedad.¹³⁵ Ahora, se representan los in-

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 265 y 266.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 269 y 270.

¹³² *Idem*.

¹³³ *Ibidem*, p. 272.

¹³⁴ *Idem*.

¹³⁵ *Ibidem*. p. 297.

tereses individuales y de una elite que sólo aspiran a controlar y detentar el poder político y económico.

En casi todos los países, el pensamiento social está en quiebra. A la derecha, lo devoran las políticas económicas liberales; a la izquierda, es arrastrado por la caída de los movimientos revolucionarios.¹³⁶

Consecuentemente, resulta inaplazable la puesta en marcha de alternativas que permitan restringir el excesivo abuso de los menos en contra de los más; no es prudente para nadie seguir conservando el statu quo de los privilegios, toda vez que ponen en peligro, momento a momento, la paz social; si bien es cierto que estamos aquí y ahora inmersos en grandes disparidades y asimetrías inicuas, no significa que no podamos cambiar el rumbo para bien de todos, es decir, necesitamos aprender que en la medida en que se sigan aplicando los caprichos autoritarios y despóticos de quienes detentan el poder económico no lograremos convivir, en un mundo que nos pertenece a todos sin excepción ni exclusión de nadie; todos tenemos que aprender a vivir juntos, pese a las diferencias y divergencias. Empero, ¿cómo lograrlo? Es el reto y el desafío que tenemos que enfrentar a fin de no caer en prácticas genocidas manipuladas por paranoicos y esquizofrénicos, los cuales han perdido toda conciencia social.

De ahí la ruptura de paradigmas, ahora el Estado empresario reemplaza al Estado jurista, así como la eficacia sustituye a la estabilidad como meta principal de quienes ejercen el poder, lo que ocasiona el derrumbe de todos los modelos globales, a la vez económicos, sociales y políticos de sociedad nacional, y por lo tanto de las respuestas institucionales.¹³⁷

De esta manera, resulta provocativa la lectura y reflexiones expresadas por John Holloway en su libro *Cambiar el mundo sin tomar el poder*.

Para comenzar a pensar en el poder y en cambiar el mundo sin tomar el poder (o, incluso, en cualquiera otra cosa), debemos partir desde el hacer.¹³⁸

El hacer implica ser capaz de hacer. El grito no tiene significado sin el hacer y el hacer es inconcebible a menos que seamos capaces de hacer. Si se nos priva de nuestra capacidad de hacer o, más bien, si se nos priva de nuestra capacidad de proyectar más allá y hacer, de nuestra capacidad de hacer

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 297 y 298.

¹³⁷ *Ibidem*, pp. 298 y 299.

¹³⁸ Holloway, John, *Cambiar el mundo sin tomar el poder*, Argentina, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Herramienta, 2002, p. 51.

negativamente, estáticamente, entonces se nos priva de nuestra humanidad, nuestro hacer es reducido (y nosotros también) al nivel de una abeja. Si somos privados de nuestra capacidad de hacer, entonces nuestro grito se convierte en un grito de desesperanza.¹³⁹

Frente al neoliberalismo, que se concibe como pensamiento único, como sistema acabado que refleja el fin de la historia, el pensamiento de izquierda se define como una visión crítica y abierta de una transición cuyos alcances finales son todavía imposibles de prever. El primer paso es reconocer que vivimos en una nueva época, cosa que algunos teóricos de la izquierda se muestran reacios a aceptar. El rasgo más distintivo de nuestra era es que la industria ha cedido su lugar primordial a la informática y la provisión de servicios, y que los factores primarios de producción e intercambio —personas, dinero, tecnología y bienes— cruzan cada vez con mayor facilidad las fronteras nacionales, abarcando al mundo entero.¹⁴⁰

Pero los cambios no sólo abarcan la esfera económica. La informatización está transformando y redefiniendo toda la vida social. Está creando una nueva relación entre el individuo, la familia y la sociedad y entre ésta y el Estado; cambios en la psicología individual, la relación entre las generaciones y en la conciencia social; un ciudadano transnacional (México es el país con mayor número de emigrantes en el mundo); formas jurídicas internacionales que se imponen a las nacionales, y una universalización de la cultura, que se sobrepone a todas las barreras tradicionales.¹⁴¹

El malestar profundo que nos embarga no es sólo fruto de la renovación monstruosa del capitalismo. Como ha dicho Hobsbawm (*Historia del siglo XX*): “La ironía histórica del neoliberalismo que se volvió moda en los setenta y los ochenta mirando con desprecio las ruinas del comunismo, es que triunfó en el momento mismo en que dejó de ser plausible como había parecido en el pasado. El mercado proclamó su triunfo cuando su desnudez y su improcedencia ya no podían ser ocultados”. Ese malestar es fruto de una crisis de toda la civilización del siglo XX, porque abarca no sólo al capitalismo, sino también a todos los experimentos socialistas en Oriente y Occidente, a nivel macro y a nivel micro. La izquierda debe asumir plenamente, sin reservas, que el regreso al pasado es imposible e indeseable. La

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 51 y 52.

¹⁴⁰ Semo, Enrique, “Izquierda mexicana 2002”, *Proceso*, México, núm. 1361, 1o. de diciembre de 2002, p. 24.

¹⁴¹ *Idem*.

nostalgia, permisible a nivel individual, es veneno puro para la izquierda como fuerza social. Debe plantarse firmemente con ambos pies en un México envuelto inevitablemente en el torbellino de la revolución técnico-científico-cultural que vive el conjunto de la humanidad. No podemos evadir los cambios, pero debemos, al mismo tiempo, luchar sin cuartel contra las tendencias destructivas que el gran capital imprime a ese proceso con sus incalculables destrozos humanos. Ésta es la primera condición de la reconstrucción de una izquierda para el siglo XXI.¹⁴²

En este orden de ideas, desde una perspectiva cuestionadora, Jaime Estay considera:

En suma, y bajo las perspectivas recién señaladas, para los países de América Latina en realidad no se trata de elegir entre la autarquía y la apertura. De lo que se trata, en definitiva, es de elegir entre el camino hasta ahora seguido, de aceptación pasiva y sin reservas de todo aquello implicado en la globalización, o un camino diferente, que implique el despliegue de una capacidad nacional —y/o regional— para procesar las tendencias globales y ponerlas al servicio de las necesidades del desarrollo.¹⁴³

Ahora bien, ante los retos y desafíos que conlleva la globalización contemporánea, no es prudente seguir perpetuando la figura del Estado-nación, sino que la alternativa para hacerle frente a la transnacionalización de los mercados es lograr la integración solidaria de las sociedades humanas para el efecto de hacerle frente a la desintegración social, que minuto a minuto se está dando en un escenario que, si bien es cierto, se encuentra más vinculado por los avances científicos-tecnológicos, la comunicación se genera por globalizar casos y prácticas generadas por los mercados vía la satelización e internacionalización del capital, lo cual no significa que la preocupación prioritaria sea la discusión humana y humanística. A este respecto, Edgar Morín considera:

El mal de la civilización y de la sociedad, atomizado así de mil formas psicósomáticas, se vuelve invisible e inasible. Y la vida continúa, cada vez

¹⁴² *Ibidem*, p. 24 y 25.

¹⁴³ Estay Reyno, Jaime, “La globalización y sus significados”, en José Luis Calva, (coord.), *Seminario nacional sobre alternativas para la economía mexicana, Globalización y bloques económicos, realidades y mitos*, México, Juan Pablos Editor BUAP-UdeG, 1995, p. 39.

más cargada de atonías, de depresiones, de neurosis, de miserias y de desesperanzas. Por todo ello, la atomización de los individuos en un mundo tecnoburocratizado se convierte en un problema de gran envergadura. Uno de los aspectos de ese problema es el de la solidaridad.¹⁴⁴

El desorden extremo deja de ser fecundo y se vuelve principalmente destructivo, y la complejidad extrema se degrada en desintegración, en la creación de un ámbito en el que los componentes de un todo se dislocan. Evidentemente, la vuelta a las restricciones puede mantener la cohesión del todo, pero en detrimento de la complejidad; la única solución integradora favorable a la complejidad es el desarrollo de la solidaridad verdadera, es decir, de la solidaridad que no es impuesta, sino sentida interiormente y vivida como fraternidad. En este sentido, la fórmula del sindicato polaco “Solidarnos” sigue siendo válida: “No hay libertad sin solidaridad”. Ya existen en la esfera pública, subvencionados o privados (como algunas ONGs), servicios solidarios múltiples y multiformes, que sería muy posible reagrupar y desarrollar en un lugar que fuera propicio a la solidaridad.¹⁴⁵ Hay también otras iniciativas posibles. Se trata de generar solidaridad, es decir, de regenerar la idea de fraternidad.¹⁴⁶

De ahí el aumento en la desintegración social. Consecuentemente, en el diario acontecer se presentan problemas de legalidad y de legitimidad colocando en permanente predicamento a la justicia, sobre todo a la finalidad de lo que conlleva el concepto de la justicia. Carencia de oportunidades al desarrollo ante tales dilemas y dramas, se imponen las preguntas “¿qué hacer y cómo hacer para lograr una convivencia social más humana y menos inhumana?”

Para Mauro Cappelletti, es significativo el compromiso que los juristas realicen con el acceso a la justicia tanto en el ocaso del segundo milenio como en la aurora del siglo XXI, a fin de hacerle frente al escalofriante panorama que se dibuja en las asimetrías que nos presentan las sociedades más pobres del planeta:

Como movimiento intelectual, el acceso a la justicia ha expresado una potente reacción contra la postura dogmático-formalista que pretendía identi-

¹⁴⁴ Morín, Edgar, *Introducción a una partida del hombre*, Barcelona, Gedisa, 2002, pp. 170 y 171.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 173.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 174.

ficar el fenómeno jurídico exclusivamente en el complejo de las normas, esencialmente de derivación estatal, de un determinado país. El dogmatismo jurídico ha sido una forma degenerativa del positivismo jurídico, que no sólo ha conducido a una simplificación irreal del derecho, reducido precisamente a su aspecto normativo —*jus positum*— olvidando así los otros elementos, no menos esenciales: sujetos, instituciones, procedimientos; sino que ha llevado también a una simplificación no menos irreal de las tareas y responsabilidades del jurista, juez, abogado, estudioso, tareas que, según dicha posición, deberían limitarse a un mero conocimiento y a la mera aplicación aséptica, pasiva y mecánica de las normas en la vida práctica, en la enseñanza y en el análisis científico.¹⁴⁷

En esta postura formalista y degenerativa del positivismo jurídico, la interpretación de la norma no es otra cosa que “el resultado de un cálculo conceptual de estructura deductiva, fundado en una idea del ordenamiento como sistema de normas cerrado, completo y jerarquizado”, con la doctrina del “silogismo judicial, para el cual la decisión es también el resultado objetivo de un cálculo deductivo”; mientras que el “instrumento considerado «seguro» de este cálculo es (precisamente) el método sistemático-deductivo que tiene la ventaja doble —al menos así lo supone la doctrina en examen— de garantizar soluciones «ciertas» y «objetivas» y de excluir las elecciones subjetivas del juez”. No menos importante es el hecho de que en esta postura formalista se acaba por identificar el derecho positivo con la justicia, o lo que es lo mismo, se rechaza la valoración del derecho positivo sobre la base de criterios de justicia, sociales, éticos, políticos, económicos.¹⁴⁸

Se tenía así aquella clamorosa deformación del fenómeno jurídico que sostenía, hacia fines del siglo pasado, por ejemplo, el célebre sistematizador de la pandectística alemana, el principal inspirador del BGB, Bernhard Windscheid, quien pretendía exiliar de la actividad del jurista todo tipo de “consideraciones éticas, políticas, o económicas”, por cuanto estas consideraciones, como recuerdan ahora todavía los adeptos a la pretendida pureza dogmático-sistemática, “no son de la competencia del jurista”, el cual no debe “mezclar con (las normas) datos de otra naturaleza, meros hechos,

¹⁴⁷ Cappelletti, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, México, Porrúa, 1993, pp. 82 y 83.

¹⁴⁸ *Idem*.

confundiendo «lo jurídico» con «lo sociológico...» abandonándose (así) a un sincretismo de métodos inadmisibles”.¹⁴⁹

Empero, desde una perspectiva más amplia y compleja acerca de lo que es el derecho, cabe mencionar que durante muchos años se llegó a identificar al derecho únicamente con la ley. Pero, gracias a las investigaciones realizadas por los juristas de este siglo se ha considerado que el derecho significa algo más que el discurso normativo, lógico y abstracto, toda vez que éste representa una manifestación cultural, social e histórica, y además, tiene una estrecha relación con los fenómenos psicológicos, políticos, económicos e ideológicos de las sociedades humanas que se desenvuelven en un espacio y tiempo histórico concreto. De ahí que el derecho no puede entenderse por sí mismo sino en atención a las condiciones materiales de vida.¹⁵⁰

El movimiento de acceso a la justicia, al tiempo que toma seguramente el punto de partida de la crítica realista del formalismo y del dogmatismo jurídico con su absurda pretensión de una “pureza” que no tiene nada que ver con la realidad, se propone objetivos más diferenciados y más fieles a la complejidad de la sociedad humana. No se reniega del aspecto normativo del derecho, que es visto como uno de sus elementos, pero no el más importante, dado que son preeminentes las personas (con todas sus peculiaridades culturales, económicas, sociales), las instituciones, los procesos, a través de los cuales el derecho vive, se forma, evoluciona, se impone. Por lo demás, el derecho no es visto ya como sistema separado, autónomo, autosuficiente, “autopoyético”, sino como parte integrante de un ordenamiento social más complejo, en el que no puede ser aislado artificialmente de la economía, de la moral, de la política.

En lugar de una concepción unidimensional, limitada a la determinación de la norma, se propone así una concepción tridimensional del derecho y de su análisis: una primera dimensión es aquella que investiga las premisas, el problema o necesidad o reclamo social que una intervención jurídica dada pretende resolver; la segunda examina la respuesta o solución sobre el plano normativo, pero también institucional y procesal, orientada a resolver aquel problema o necesidad o reclamo social; mientras que la tercera se dirige a examinar críticamente los resultados, sobre el plano social *lato sensu*

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 84 y 85.

¹⁵⁰ Sánchez Vázquez, Rafael, *Metodología de la ciencia del derecho*, 5a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 219.

(económico, político, etcétera) que derivan concretamente de tal respuesta o solución en el ámbito de la sociedad.¹⁵¹

Los objetivos principales del movimiento reformador han sido los siguientes:

- a) El obstáculo económico, por el cual muchas personas no están en aptitud de tener acceso a los tribunales de justicia a causa de su pobreza, por lo que sus derechos corren el riesgo de ser puramente aparentes.
- b) El obstáculo organizativo, por el cual ciertos derechos o intereses “colectivos” o “difusos” no son eficazmente tutelables si no se realiza una transformación profunda de las reglas e instituciones tradicionales del derecho procesal, transformaciones capaces de permitir la coordinación, la “organización” de estos derechos o intereses.
- c) Por último, el obstáculo propiamente procesal, por el cual ciertos tipos tradicionales de procedimientos son inadecuados para sus fines de tutela.¹⁵²

Los intereses “difusos” representan un fenómeno típico y de creciente relevancia en las sociedades modernas, caracterizadas por el paso de una economía basada predominantemente en relaciones individuales, a una economía en la cual son fenómenos “de masa” el trabajo, la producción, el intercambio y el consumo, pero también la educación, el turismo, las comunicaciones, la asistencia y previsión sociales, etcétera. Piénsese en el desarrollo de los “derechos sociales”, típicos, precisamente, del moderno Estado social o “promocional”, un campo en el cual la Constitución mexicana de 1917 se ha encontrado a la vanguardia.

Los derechos sociales pueden comportar beneficios o desventajas en la confrontación de vastas categorías. La impugnación, por ejemplo, de una norma inconstitucional en esta materia puede interesar a miles, millones de personas. Piénsese ahora en los productos de la industria: un leve defecto de producción puede traducirse en daño a muchísimos consumidores del mismo producto.

El significado político y filosófico del movimiento para el acceso a la justicia es el de una búsqueda del equilibrio perdido, no sólo en el “merca-

¹⁵¹ Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 147, pp. 88 y 89.

¹⁵² *Ibidem*, p. 92.

do” económico mediante una sabia política en materia de competencia y de defensa de los consumidores, pero también en la arena de la vida política y por tanto, jurídica: la búsqueda de una efectiva libertad de mercado, que debe consistir en el encuentro de opciones libres y voluntades libres y no en la imposición de una voluntad unilateral.

En cuanto movimiento intelectual, el acceso a la justicia está orientado a efectuar, por tanto, una revolución similar a la que se ha realizado en el análisis económico moderno, del cual se ha dicho que “ha volteado de cabeza los viejos sistemas, al basarse esencialmente en la demanda, en lugar de la oferta”. El objetivo último —y, por tanto, la gran responsabilidad del jurista en nuestra época— es el de aproximar de nuevo el derecho a la sociedad civil, que es el criterio fundamental de toda democracia real.¹⁵³

¿Qué hacer y cómo hacer para que se haga realidad la reducción de la desigualdad tan asimétrica en que se encuentran los sectores de la sociedad más pobres del orbe? Consecuentemente, ¿qué posibilidades existen de viabilidad para generar y desarrollar políticas públicas en beneficio de los sectores más vulnerables e indigentes que se debaten entre la desesperación y el hambre? En donde los problemas de salud, vivienda, analfabetismo son recurrentes.

¿Será factible la generación de una conciencia solidaria que permita conservar y compartir los que tienen todo con los que nada tienen? ¿A través de qué estrategias se podrá reducir la extrema pobreza que tanto degrada a la vida humana en todas sus expresiones?

¿Qué políticas tributarias permitirán una mayor distribución del ingreso y de la riqueza?

¿En qué forma los impuestos a la producción y el consumo facilitan la distribución del ingreso y de la riqueza o en su defecto hacen más pobres a los pobres?

¿Por qué razones no se grava la riqueza ociosa en beneficio de la puesta en marcha de programas solidarios que permitan hacer la justicia social?

En el comunismo ha habido una preocupación por lo social, mientras que el capitalismo es bastante individualista... Y en mi opinión, es el origen de numerosos y graves problemas sociales y humanos que atormentan en la actualidad a Europa y al mundo se encuentran también las manifestaciones degeneradas del capitalismo. Naturalmente, el capitalismo actual ya no es

¹⁵³ *Ibidem*, pp. 113 y 114.

el mismo que el de la época de León XIII. Ha cambiado, y este cambio se ha producido también gracias al pensamiento socialista. El capitalismo de hoy es diferente, ha introducido amortiguadores sociales. Sin embargo, en algunos países del mundo pervive en su estado salvaje (el capitalismo), casi como en el siglo pasado.¹⁵⁴

Por su parte, Bruce Ackerman expresa las siguientes consideraciones:

Nacemos en un mundo donde las estructuras de explotación están enraizadas alrededor nuestro. Los distintos medios, a través de los cuales los poderosos se aferran a sus privilegios, son difíciles de crear: el miembro del partido pasa sus privilegios a sus hijos con no menos avidez de la que tiene el empresario capitalista. Cada nación lucha para explotar a todos aquellos que han nacido en la parte equivocada del límite, como hace cada raza, cada clase, cada casta, y la mayoría de las religiones. Se le dice a cada persona de innumerables maneras que haga lo mejor que pueda con las oportunidades que sus habilidades genéticas y su ambiente transaccional le brindan, sin comparar las oportunidades que ha recibido con aquellas que otros han recibido. Todo esto mientras los líderes espirituales de todas las clases duermen eternamente en una elaborada apología del *status quo*, argumentando que las existentes categorías de explotación representan el bien más grande de la humanidad.¹⁵⁵

Cuando un liberal comprometido se enfrenta con estas perspectivas, deberá encontrar una forma de expresar la gran pregunta de Aristóteles. El preguntaba si es posible para una persona *buena* vivir en una sociedad *mala*. Nosotros debemos preguntar: ¿es posible para una persona *libre* vivir en una sociedad injusta? Aunque los términos son diferentes, la respuesta es la misma. Una persona libre no puede verse plenamente libre de perseguir su bien a menos que un poder similar sea extendido a todos en una sociedad justa. Porque es sólo dentro de estas condiciones donde una persona libre puede defender el uso del poder en un diálogo limitado por principio de neutralidad.

El objetivo de la justicia social en un Estado liberal no es construir una comunidad en la cual todos estén esclavizados en el nombre de un gran

¹⁵⁴ Cfr. Yas, Gawronsky, "El derrumbe socialista", Por el mensaje Cristiano; hoy se requiere una tercera vía, dice "La Stampa". El Papa en entrevista: "El Capitalismo salvaje no debe destruir lo bueno del Comunismo", *Proceso*, México, núm. 888.8, noviembre de 1993, pp. 40-43.

¹⁵⁵ Ackerman, Bruce, *La justicia social en el Estado liberal*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Infortex, 1993, pp. 415 y 416.

ideal colectivo. Por el contrario, es construir una forma de comunidad en la cual cada participante tenga garantizado un derecho a vivir su propia vida, independientemente de lo que sus vecinos puedan pensar de él.

Nosotros no podemos descontar nuestra deuda con las clases explotadas mediante un gran gesto. Como ya hemos visto, un salto revolucionario hacia adelante tiene su propia problemática liberal, y difícilmente puede servir para aliviar las tensiones que se presentan a partir de un reconocimiento autoconsciente de los privilegios personales.¹⁵⁶

En una sociedad moderna, pertenecer a la elite del poder es tanto un producto de la habilidad para adaptarse a los valores y condiciones enseñados por el sistema educacional actual —reforzado por la estructura transaccional prevaleciente en la sociedad industrial— como una consecuencia de bienes financieros superiores. En lugar de buscar un solo acto de devolución que descuente mágicamente toda nuestra deuda, muchos de nosotros no podemos escapar del hecho que ejerceremos el poder a lo largo de nuestras vidas de una manera que no puede justificarse mediante un diálogo liberal.

Esto significa que una persona privilegiada no puede evadir un conflicto personal continuo entre la búsqueda de la autoventaja y las exigencias de la justicia social. Cualquiera que sea la forma en que resuelva mi conflicto privado entre autosatisfacción y justicia social continuará siendo verdad que podría haber hecho más para servir a la justicia social, y que podría haber hecho más en favor de la autosatisfacción.¹⁵⁷

El derecho no descansa únicamente en el estudio y análisis de las normas jurídicas, sino que además se interesa en describir y explicar cómo funcionan dichas normas dentro del contexto de los hechos sociales, en qué se ven involucrados los seres humanos que se vinculan en procesos económicos, políticos, culturales, ideológicos, etcétera. Igualmente, cabe destacar que las cuestiones relativas a los problemas axiológicos y teleológicos del derecho, como la justicia, la equidad, forman parte de su objeto de estudio.

En apretada síntesis, los cultores del derecho están llamados a problematizar sobre la legalidad, funcionalidad y legitimidad de las instituciones jurídicas que para su análisis, estudio objetivo y racional en mucho ayudará el enfoque interdisciplinario como perspectiva epistemológica para hacer a un lado la atomización o parcelación del conocimiento del derecho, que se ha heredado del exacerbado culto al positivismo jurídico, que en

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 417.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 418.

aras de la pureza metódica y de la neutralidad científica conserva y fortalece el *statu quo* de las asimetrías tan insultantes que hoy día vivimos en toda la geografía del orbe.

Contemplar pasivamente cómo se da el desenfreno del individualismo utilitarista a ultranza y que hoy día se tonifica aún más con los procesos neoliberales de la globalización. De ahí que no es casual que en el ámbito del conocimiento de las ciencias sociales se dé cabida a las posiciones teóricas sustentadas en el neopositivismo y el funcional —estructuralismo para el efecto de conservar y fortalecer el *status quo*—, so pretexto de la pureza y neutralidad científica libre de toda contaminación axiológica y teleológica, alejadas de toda posición ideológica que no sea el rigor de la científicidad.

Ante tales escenarios, sólo nos resta por presenciar la extinción de grandes poblaciones de seres humanos que han sucumbido por el apetito voraz y depredador de los pocos que en su lucha sin cuartel y despiadada ambición sólo tienen como fin acumular inmensas fortunas, ya que no tienen más esquizofrenia que ver caer en la hambruna, desesperación e ignorancia a miles de millones de seres humanos que habitan el planeta Tierra.

Concibo a la justicia social como la expresión más humana y solidaria para poder convivir en armonía con los demás. De ahí que sea necesario reforzar la cultura del respeto tanto al interés individual como al interés público en beneficio del bien común, a través de un ámbito tolerante que permita el desarrollo de un nuevo modelo de comunicación y de convivencia humana que fortalezca el respeto a los derechos fundamentales del ser humano, con el ánimo de evitar el holocausto, ya que no podemos seguir sobreviviendo con la contaminación del agua, aire, fauna y flora, así como de los alimentos que se obtienen a través de los transgénicos que a la larga producen enfermedades incurables, como el cáncer, etcétera. Dicho drama ecológico en cierta forma obedece a los apetitos insaciables de quienes en forma egoísta sólo piensan y actúan para aumentar sus riquezas materiales a costa de la vida de los demás.

Igualmente, se torna impostergable el que se haga realidad la justicia distributiva del ingreso y de la riqueza, en forma más equitativa, para no seguir conservando las disparidades tan asimétricas entre los que tienen todo, y que son cada vez menos, en relación con los que carecen de todo y son cada vez más. La realidad antes mencionada resulta ser una inmoralidad sin comentarios. No obstante, cabe resaltar que en México se logró publicar la Ley Ge-

neral de Desarrollo Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004. Sin embargo, cabe resaltar que dicha normativa sale a la vida con problemas de eficiencia, toda vez que, por una parte, la política económica que permea en la República mexicana, a partir de 1982 se avizora una tendencia que se orienta a fortalecer las políticas económicas neoliberales ampliamente recomendadas por los organismos financieros internacionales, por ejemplo, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). Así pues, la referida política económica se fortalece año con año, generando en consecuencia una disminución en las inversiones que se destinan para las políticas públicas. De ahí su repercusión en los sectores de salud, vivienda y educación, y, por la otra parte, se conserva, lamentablemente, la constante histórica que ha estado presente en nuestra patria desde la época virreinal, en donde existían disposiciones legales bienintencionadas para los grupos marginados, en especial para los indígenas, pero que no se cumplían. Ahora bien, dicha tradición histórica se hace presente en la actualidad. Es por ello que el peso de la expresión ampliamente difundida tiene su resonancia, y bien podría endosarse a esta Ley General de Desarrollo Social que pese a que es una norma jurídica vigente, y bienintencionada para aminorar la pobreza, fortalecer la concepción del Estado social de derecho democrático mediante la justicia social, sin embargo, corre la suerte de: “obedézcase pero no se cumpla”, en perjuicio de los sectores sociales marginados de nuestra patria.

Dicha ley consta de cinco títulos con sus respectivos capítulos con un total de 85 artículos ordinarios y 6 artículos transitorios.¹⁵⁸

¹⁵⁸ A continuación se describen los títulos y sus capítulos respectivos:

Título primero, De las disposiciones generales, capítulo I: Del objeto, artículos 1o. al 5o.

Título segundo, De los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social, capítulo único, artículos 6o. al 10.

Título tercero, De la política nacional de desarrollo social, capítulo I: De los objetivos, artículo 11, capítulo II: De la planeación y la programación, artículos 12 al 17, capítulo III: Del financiamiento y el gasto, artículos 18 al 28, capítulo IV: De las zonas de atención prioritaria, artículos 29 al 32, capítulo V: Del fomento del sector social de la economía, artículos 33 al 35, capítulo VI: De la definición y mediación de la pobreza, artículos 36 al 37.

Título cuarto, Del Sistema Nacional de Desarrollo Social, capítulo I: Del objeto e integración, artículo 38, capítulo II: De las competencias, artículos 39 al 46, capítulo III: De la Comisión Nacional de Desarrollo Social, artículos 47 al 50, capítulo IV: De la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, artículos 51 al 54, capítulo V: Consejo Con-

Por lo que respecta al marco legal de la administración de justicia en nuestra patria, cabe resaltar que éste gira en torno al artículo 17 constitucional, el cual dispone que “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”.

Además, cabe resaltar que el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente establece claramente lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Ahora bien, la interpretación a dicho mandato constitucional se enriquece si y sólo si se le hace en forma sistemática. Es decir, al considerar la administración de justicia como una necesidad real y no sólo formal de fortalecer y conservar como forma de gobierno la democracia, entendiendo a ésta 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, tal y como lo establece la fracción II del artículo 3o. constitucional. He ahí el verdadero desafío de la procuración, impartición y administración de la justicia en nuestro país, que está lleno de asimetrías.

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

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

sultivo de Desarrollo Social, artículos 55 al 60, capítulo VI: Participación social, artículos 61 al 66, capítulo VII: De la denuncia popular, artículos 67 al 68, capítulo VIII: De la Contraloría Social, artículos 69 al 71.

Título quinto, De la evaluación de la política de desarrollo social, Capítulo I: De la evaluación, artículos 72 al 80, capítulo II: Del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, artículos 81 al 85. Transitorios, primero al sexto.

Ciertamente, algunos autores equiparan el concepto de república con el de democracia, cosa que no es del todo cierta, puesto que existen repúblicas que no son democráticas. Consecuentemente, la democracia es un concepto de mayor amplitud, toda vez que comprende también la manera como se integra el Poder Legislativo y, en algunos países, el Poder Judicial.

En el artículo 3o. de la Constitución Política vigente (1917) de los Estados Unidos Mexicanos encontramos lo que el constituyente entendió por democracia: “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. 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 la felicidad comunes, a fin de fortalecer al constitucionalismo social.

Lo antes estimado se relaciona con la interpretación de lo dispuesto en el artículo 39 de nuestra carta magna, que entre otras cosas establece: “Todo poder político dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste”. En tal virtud, la sociedad mexicana tiene en todo momento el derecho de hacer válidas sus propuestas legislativas a través de la iniciativa popular. Es decir, la propuesta de reforma de adición al artículo 71 constitucional que establezca formalmente en su fracción IV la iniciativa popular como derecho para presentar propuestas legislativas, a fin de fortalecer la esencia del Estado social de derecho democrático. Dicho modelo de Estado forma parte de las preocupaciones epistemológicas del constitucionalismo social mexicano, toda vez que a través de una interpretación jurídica sistemática se puede inferir que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 constitucional, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, y de que el pueblo es el destinatario de los beneficios del poder público. Además de que el pueblo tiene el derecho de hacer valer en todo tiempo la facultad de alterar o modificar su gobierno, y en consecuencia, su legislación, ya que todo gira en y para beneficio del pueblo.

Habida cuenta de lo antes expresado, cabe apuntar lo siguiente:

Primera. Incuestionablemente que es el pueblo quien más directamente percibe las necesidades sociales requeridas, toda vez que forma parte de la sociedad, y el pueblo es el directamente interesado, en virtud de que a éste le corresponde vivir el aquí y ahora de su problemática y necesidades sociales e individuales.

Segunda. La iniciativa popular fortalece y desarrolla la autogestión como una manera de organizar y de comprometer al pueblo de manera ordenada y responsable en los asuntos públicos, en donde, el pueblo es el directamente afectado. De ahí la coherencia y congruencia de hacer participe al pueblo para que éste, se involucre en sus problemas y soluciones.

Tercera. A través de la iniciativa popular, el pueblo se integra en forma racional, objetiva y emotiva en los problemas y elaboración de las alternativas para dar solución a éstos. De esta manera, al hacer participe al pueblo de sus necesidades y soluciones de éstos se construye una conciencia ciudadana que permite al pueblo percibir con claridad y precisión el qué y cómo se dan las respuestas a sus problemas, lo que implica un proceso complejo que lleva su tiempo en diferentes fases, mismas que comprenden desde la preparación del diseño de las propuestas y las actividades que se realizan para concretizarlas. Todo este proceso de integrar a los interesados nos conlleva a una mayor credibilidad por parte del pueblo, y en consecuencia, se logra una mayor confianza en el pueblo, que se traduce en una mayor legitimidad tanto de las instituciones jurídicas y políticas como de sus autoridades.

VIII. PROPUESTAS

1. *Propuestas generales*

Así pues, para conservar, fortalecer y desarrollar la cultura del Estado social de derecho democrático es necesario garantizar al pueblo los siguientes lineamientos fundamentales:

- Mejoramiento social, económico, político, educativo y cultural.
- Asegurar calidad de vida con respeto a la dignidad humana tanto individual como colectiva.
- Fortalecer y ampliar la igualdad de oportunidades para la sociedad en su conjunto.
- Distribución del ingreso y de la riqueza que permita conservar, fortalecer y desarrollar la justicia social en forma proporcional y equitativa.

- Impulsar y fortalecer la intervención del Estado en la planeación y rectoría de Estado para asegurar el desarrollo del Estado social de derecho democrático.

2. *Propuestas específicas*

- El derecho constitucional del siglo XXI requiere para su comprensión y aprehensión una perspectiva de la problemática cada vez más compleja y complicada de su objeto de estudio. A través de esquemas de conocimientos interdisciplinarios, es decir, lo que atañe a la Constitución, no sólo se refiere a normas, toda vez que la Constitución significa algo más, lo cual nos lleva a cuestiones de gobierno, y en consecuencia a consideraciones de poder formal y material. Además de las cuestiones económicas, políticas y sociales mediante estrategias de planeación e intervención del Estado que faciliten la conservación, fortalecimiento y desarrollo de la comunicación, convivencia en el marco de una organización social, eficaz y eficiente.
- Establecer en los programas de estudios de la asignatura de derecho constitucional la unidad temática relativa a la técnica legislativa tanto en los estudios de licenciatura como en los de posgrado de derecho.
- Impulsar la objetividad de la asignatura de técnica legislativa en el nivel de licenciatura y en el de posgrado de derecho.
- Propuestas de reforma de adición al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 71:¹⁵⁹

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I A III...

IV. Las iniciativas presentadas...

V. A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la presentación jurisdiccional tanto en su aspecto orgánico como procesal.

¹⁵⁹ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Artículos 95-110*, 6a. ed., México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Porrúa, 2003, t. VII, p. 657.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce, *La justicia social en el Estado liberal*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Infortex, 1993.
- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, “De las garantías individuales a las garantías sociales en la Constitución mexicana”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- ARELLANES JIMÉNEZ, Paulino Ernesto, *La empresa transnacional, Leviatán del siglo XXI*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2002.
- BOLTVINIK, Julio y DAMIÁN, Araceli (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI, 2004.
- , *Introducción. La necesidad de ampliar la mirada para enfrentar la pobreza*.
- CALVA, José Luis, “La economía mexicana en perspectiva”, *La pobreza en México. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI, 2004.
- , “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El progreso/oportunidades”, *La pobreza en México. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI, 2004.
- CAPPELLETTI, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, México, Porrúa, 1993.
- CARBONELL, Miguel, “Sobre la reforma constitucional y sus funciones”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. II.
- CARPISO, Jorge, “México, hacia una nueva Constitución”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. II.
- CASTRO, Juventino V., *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Prólogo” al libro de Ruipérez, Javier, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

- CORTIÑAS PELÁEZ, León, “La investigación científica constitucional de un alma gemela de Pablo Lucas Verdú (El derecho del más fuerte en la entraña del orden neoliberal)”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid-México, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. I.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo, “El nuevo Estado en el nuevo milenio”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid-México, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. I.
- DAMIÁN, Araceli y BOLTVINIK, Julio, “Evolución y características de la pobreza en México”, *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Porrúa, 2003.
- ESTAY REYNO, Jaime, “La globalización y sus significados” en José Luis Calva (coord.), *Seminario nacional sobre alternativas para la economía mexicana, Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México, Juan Pablos Editor-BUAP-UdeG, 1995.
- FIX-FIERRO, Héctor, “La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)”, *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, México, UNAM, 1995.
- y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003.
- , “El Estado social de derecho y la Constitución mexicana”, *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- GIDDENS, Anthony, “La tercera vía”, *La renovación de la socialdemocracia*, trad. de Pedro Cifuentes Huertas, Madrid, Taurus, 1999.
- KAPLAN, Marcos, “El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos”, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- LIONS, Monique, “Iniciativa popular”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.
- MORÍN, Edgar, *Introducción a una partida del hombre*, Barcelona, Gedisa, 2002.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, “Comentarios al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Derechos*

- del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Artículos 95-110*, 6a. ed. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura-Porrúa, 2003, t. VII.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Metodología de la ciencia del derecho*, 5a. ed., México, Porrúa, 2001.
- SCHROEDER CORDERO, Francisco Arturo, “Comentarios al artículo 71”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 4a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1993.
- SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 4a. ed., México, Porrúa, 2002.
- TURAINÉ, Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México-España Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- , “Salvador Alvarado, un precursor de la Constitución de 1917”, *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- VANOSI, Jorge Reinaldo A., “Horizontes humanos en el conocimiento, la cultura y la democracia”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. III.
- ZARTUCHE MUÑOZ, Fernando, “El constitucionalismo social mexicano”, *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

Periódico

- GONZÁLEZ AMADOR, Roberto (reportero), “Acuerdan empresarios de AL reafirmar su presencia en la región”, *La Jornada*, sección Economía, 25 de mayo de 2003.

Revistas

- “La nueva medición de la pobreza”, *Nexos*, México, año 24, vol. XXIV, núm. 297, septiembre de 2002.

- CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo, “Políticas públicas y justicia social”, *Este País. Tendencias y opiniones*, México, núm. 167, febrero 2005.
- HOLLOWAY, John, *Cambiar el mundo sin tomar el poder*, Argentina, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Herramienta, 2002.
- SEMO, Enrique, “Izquierda mexicana 2002”, *Proceso*, México, núm. 1361, 1o. de diciembre de 2002.
- TANZI, Vito, “¿Un futuro con menores impuestos? El papel económico del Estado en el siglo XXI”, trad. de Roberto Ramón Reyes-Mazzoni, *Este país. Tendencias y opiniones*, México, núm. 167, febrero de 2005.
- VALADÉS, Diego, “Pobreza, desarrollo y educación superior”, *Este País. Tendencias y opiniones*, México, núm.104, noviembre de 1999.
- YAS, Gawronsky, “El derrumbe socialista”, Por el mensaje Cristiano; hoy se requiere una tercera vía, dice “La Stampa”. El Papa en entrevista: “El Capitalismo salvaje no debe destruir lo bueno del Comunismo”, México, *Proceso*, núm. 888.8, noviembre de 1993.

Constituciones

- La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Purrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, t. I, *Las Constituciones latinoamericanas*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Inves- tigaciones Jurídicas, 1994.