

LAS TENDENCIAS CONSTITUCIONALES BÁSICAS DESPUÉS DE 1917

Salvador VALENCIA CARMONA*

SUMARIO: I. *Las tendencias constitucionales básicas.* II. *La Constitución en una sociedad en transformación.* III. *Constitución y sistema político.* IV. *La reforma electoral.* V. *Equilibrio entre presidente y Congreso.* VI. *La reforma judicial.* VII. *El constitucionalismo social.* VIII. *El constitucionalismo económico.* IX. *Los derechos humanos.* X. *Fortalecimiento del federalismo y renovación municipal.* XI. *Conclusiones.*

I. LAS TENDENCIAS CONSTITUCIONALES BÁSICAS

Ha tenido la Constitución de 1917 un profundo significado para la vida política de México y una considerable dimensión en el constitucionalismo mundial. Desde este último plano, basta recordar que, por su constitucionalismo social así como por la originalidad de algunas de sus instituciones, se ha convertido en referencia obligada para los iuspublicistas cuando estudian cualquier tema constitucional determinado. En el plano interno, para los mexicanos la Constitución ha sido algo más que una ley fundamental, ha representado un norte firme en el devenir nacional, en virtud de que, pese a las múltiples reformas que ha sufrido hasta la fecha, ha logrado mantener nuestros principios políticos esenciales, así como incorporar, al mismo tiempo, los modernos avances del constitucionalismo.

Para comprender las tendencias constitucionales básicas que ha experimentado la Constitución de 1917 a partir de su vigencia, es preciso relacionarlas con la manera en que ha operado en nuestro medio el proceso de reforma constitucional.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

A este respecto, habrá que señalar que dicho texto fundamental fue concebido como una Constitución rígida, en cuanto ha requerido para su reforma de un órgano y un procedimiento especiales que, de acuerdo con el artículo 135, se integra por el Congreso de la Unión más la intervención de las legislaturas de los estados, en aquél deben votar, cuando menos, las dos terceras partes de los legisladores presentes y, en éstas, se requiere la aprobación mayoritaria. Satisfecho lo anterior, corresponde al propio Congreso, o a la Comisión Permanente en su caso, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaratoria de que se aprobaron las adiciones o las reformas propuestas.

Pero la Constitución de 1917 ha sido una Constitución rígida más en la teoría que en la práctica, como se constata en sus abundantes modificaciones que ha sufrido hasta la fecha.

A ello se debe que, para que nuestra Constitución pudiera seguir funcionando de manera adecuada, su actual proceso de reforma requiere de ajustes y de explorar otras posibilidades. Las modificaciones constitucionales se han venido efectuando por lo regular con mucha sencillez, dado que el sistema, aunque desde el ángulo teórico es rígido, en la realidad se ha tornado demasiado flexible; por eso, se ha recomendado un procedimiento de reforma que permita una mayor ponderación, haciendo intervenir al pueblo para consultarlo cuando pretendan modificarse las decisiones fundamentales.¹

Las excesivas reformas constitucionales, por otra parte, han llamado la atención de nuestros tratadistas. Hace ya algún tiempo, Tena hablaba de una “actividad reformativa proliferante”;² Sayeg decía que se han “prodigado demasiado las reformas constitucionales”;³ Burgoa señalaba que había una “desnaturalización práctica” del principio de la rigidez, y que el sistema de reforma no había dado siempre los resultados apetecidos.⁴ Las opiniones se han vuelto más enérgicas: se ha hablado de “reformitis constitucional”, que ha dejado a la norma básica como “un verdadero traje de arlequín”; que, como la Constitución se ha convertido en un texto “contradictorio” o “rebasado”, era necesario hacer una nue-

1 Cfr. Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, p. 174, y Madrazo, Jorge, “La reforma constitucional un estudio comparativo con énfasis en el caso mexicano norteamericano”, *Derecho constitucional comparado*, México-Estados Unidos, UNAM, 1990, p. 200.

2 Tena Ramírez, F., *Derecho constitucional mexicano*, 26 ed., México, Porrúa, 1992, pp. 45 y ss.

3 Sayeg, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 39.

4 Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 383-85.

va; se enunciaron también los problemas básicos que una nueva Constitución debe resolver; o bien, se ha ligado la elaboración del nuevo texto con la llamada transición política. El asunto ha rebasado el ámbito meramente académico, varios grupos sociales y políticos han venido emitiendo puntos de vista semejantes.⁵

Ha proseguido, últimamente, el debate sobre la Constitución de 1917, y se han vertido al respecto interesantes puntos de vista. Cárdenas Gracia⁶ ha hecho propuestas para un nuevo orden constitucional; Díaz Díaz⁷ ha subrayado la ambivalencia de la Constitución y ha señalado las paradojas que la atraviesan desde su origen, y Hernández⁸ señala que para decidir entre la reforma constitucional o la nueva Constitución debe estarse atento a la realidad nacional y no a contar con una bella pieza de ingeniería constitucional. García Ramírez⁹ expresa que, aunque seduce la idea de establecer un nuevo pacto social no tenemos aún un acuerdo nacional sobre la conveniencia en disposiciones constitucionales. En un estudio reciente de Marván Laborde,¹⁰ se destaca la articulación de la Constitución con el sistema político autoritario, dado que expresó la voluntad de los vencedores de establecer un nuevo orden con base en sus propuestas y concepciones, no fue un pacto entre fuerzas políticas, pero considera

5 Así lo han expresado algunos juristas, en: declaraciones de Ignacio Burgoa, periódico *Excélsior*, 24 de marzo de 1994; Barragán, José, "Hacia una nueva Constitución", *El Financiero*, 18 de febrero de 1994, p. 24; declaraciones de Juventino V. Castro, *El Universal*, 28 de marzo de 1994, p. 3; Pérez Carrillo, Agustín, "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (una propuesta de modernidad)", *El Financiero*, 30 de mayo de 1994, p. 50; Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma política en México*, México, UNAM, 1994, pp. 145 y ss.; en este mismo sentido, "La Convención Nacional Democrática" realizada del 6 al 9 de agosto de 1994, en Aguascalientes, a la que asistieron diferentes invitados de las más diversas tendencias ideológicas y políticas, de la cual surgieron múltiples conclusiones, destacando la relativa al establecimiento de un Congreso Constituyente que elabore una nueva Constitución. *Cfr. Proceso*, núm. 928, 15 de agosto de 1994, pp. 24 y ss., y Ramírez, Carlos, "Los mensajes al revés, transición a otra Constitución", *El Financiero*, 5 de febrero de 1995, pp. 24-25.

6 Cárdenas Gracia, J. F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 33-58.

7 Díaz Díaz, Martín, "La Constitución ambivalente. Notas para un análisis en sus polos de tensión", *80 Aniversario Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, 1997, pp. 59 y ss.

8 Hernández, Ma. del Pilar, "Reforma o reformismo constitucional, un mal del siglo", *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, 1998, pp. 127 y ss.

9 García Ramírez, Sergio, "La reforma constitucional", *Vigencia de la Constitución de 1917 LXXX Aniversario*, México, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, 1997, pp. 253 y ss.

10 Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?*, México, Océano, 1997, pp. 65 y ss. y 151-152.

que un nuevo Constituyente conllevaría nuevos riesgos y sacrificios, y que las reformas constitucionales es menester que sean radicalmente diferentes. Para el maestro Fix-Zamudio,¹¹ durante estos ochenta años, nuestra carta federal se ha modernizado, es decir, ha incorporado las instituciones que requieren un funcionamiento jurídico contemporáneo en permanente transformación; en este sentido, puede afirmarse que tenemos una *Constitución renovada*, que, dado el desarrollo que todavía requieren sus preceptos, antes que pensar en una nueva ley fundamental, es necesario efectuar una revisión integral del mismo para actualizarla y depurarla. Sobre este persistente debate es preciso hacer algunos comentarios.

Efectivamente, las reformas que ha sufrido la Constitución, vistas en su conjunto, son impresionantes en su número; a la fecha existen aproximadamente seiscientos treinta y siete reformas, con la precisión de que en los últimos veinticinco años se han realizado más de cuatrocientas reformas, significativa cifra si recordamos que nuestra ley fundamental tiene ochenta años de vigencia y que es elocuente del frenesí que ha tenido la reforma constitucional. El ritmo se ha venido acelerando en el periodo señalado: setenta y ocho enmiendas con Luis Echeverría; cuarenta, con López Portillo; ochenta y cuatro, con Miguel de la Madrid; ciento dieciocho, con Carlos Salinas de Gortari, y han llegado a ciento seis en los poco más de tres años del presidente Zedillo.¹²

Las preocupaciones sobre los excesos de la reforma constitucional tienen, por ello mismo, bastante justificación, si bien la postura que sugiere la expedición de otra Constitución no representa aún el sentir general de la sociedad mexicana. Es cierto que se ha acudido en demasía a la reforma constitucional, sea porque la modificación era innecesaria, porque podía superarse mediante una buena interpretación la reforma propuesta o porque se requería una meditación mayor acerca de una determinada iniciativa constitucional.

De cualquier modo, todas estas reformas han venido provocando una natural erosión constitucional, de ahí que hoy día nuestra ley fundamental se enfrente ante un dilema que puede considerarse decisivo: se le abroga para expedir una nueva Constitución o es objeto de una revisión constitucional integral.

11 Fix-Zamudio, Héctor, “¿Constitución renovada o nueva Constitución?”, *80 Aniversario Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cit., pp. 89 y ss.

12 Para las reformas en general y por periodo presidencial, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, pp. 63-67, 327 y ss.

A nuestro parecer, es más conveniente una reforma constitucional amplia y apropiada antes que una nueva Constitución, por razones doctrinarias y prácticas: *a)* porque tenemos la firme convicción de que, en primer lugar, se rompería con una historia y tradiciones constitucionales singulares, valores políticos que es difícil encontrar en muchos pueblos del orbe, en los cuales las Constituciones se expiden a cada golpe de Estado o de cualquier otro cambio de poder; *b)* en virtud de que la reforma constitucional, pese a sus excesos, ha logrado conservar en lo general las decisiones políticas fundamentales, logrando también introducir principios e instituciones nuevos en nuestro derecho público, que se están experimentando y consolidando; *c)* porque existen, además, claras razones de oportunidad política para juzgar inconveniente en el momento actual la expedición de una nueva carta magna, ya que, como veremos, el sistema político mexicano está modificándose sensible y profundamente; su punto de arribo es todavía bastante incierto, y no se han generado tampoco los amplios consensos indispensables para que surja un nuevo orden constitucional; *d)* y, finalmente, porque en un tiempo de crisis y de transición como el que se vive, cuando el sistema político y las instituciones están siendo objeto de revisión y cuestionamientos, la Constitución crece en su valor como punto de unión y de confluencia para forjar el Estado mexicano del nuevo siglo.

En síntesis, la supervivencia y el destino de la Constitución de 1917 está íntimamente ligada al futuro del sistema político del país. En este sentido, puede asegurarse que las elecciones ya cercanas del año 2000 serán un evento clave para nuestra ley fundamental, pero curiosamente no así para las tendencias constitucionales básicas que ha venido experimentando en sus años posteriores de vigencia, que señalan claramente los objetivos que persigue nuestro derecho público, y que tendrán que desahogarse con ésta o con otra Constitución.

De ahí la importancia del estudio y de la evaluación de las reformas a la ley fundamental efectuadas hasta la fecha, porque de ellas deducimos las principales tendencias que ha experimentado el constitucionalismo mexicano en su evolución, que actúan a manera de líneas maestras y que hacen comprender las razones principales que han motivado las tan variadas enmiendas constitucionales. Estas tendencias básicas son las siguientes: *a)* reforma electoral; *b)* equilibrio de poderes entre el presidente y el Congreso; *c)* reforma del Poder Judicial; *d)* constitucionalismo so-

cial; e) Constitución y economía; f) ampliación o incorporación de derechos humanos; g) fortalecimiento del federalismo, y h) renovación municipal.

Este trabajo pretende precisamente describir y analizar las tendencias básicas que ha experimentado nuestro texto fundamental a partir de su entrada en vigor, en virtud de que consideramos que dichas tendencias básicas son reveladoras de tres aspectos esenciales para la ciencia del derecho constitucional mexicano durante el presente siglo, a saber: a) ilustran acerca de los principales problemas políticos, económicos y sociales que ha confrontado el país, así como de las respuestas que se han dado a ellos en la ley fundamental; b) demuestran que son temas constitucionalmente recurrentes, en los cuales se han concentrado el mayor número de modificaciones realizadas al texto supremo, y c) reflejan la influencia muy marcada que han ejercido sobre los cultivadores de la disciplina del derecho constitucional en nuestro país, en cuya producción editorial se observa una atención preferente hacia tópicos vinculados directa o indirectamente con las mencionadas tendencias básicas.

Ahora bien, antes de exponer las tendencias básicas fundamentales que hemos mencionado, se partirá de algunas consideraciones breves acerca de los cambios que ha experimentado la sociedad y el sistema político mexicanos, que sirven de marco de referencia y coadyuvan para entender por qué surgieron y han persistido dichas tendencias.

II. LA CONSTITUCIÓN EN UNA SOCIEDAD EN TRANSFORMACIÓN

Durante la vigencia de la Constitución, la sociedad mexicana, en primer lugar, cambió de rural a urbana, de ahí que el actual sistema político le resulta ya estrecho y esté reclamando su transformación. Vivimos ahora en una sociedad predominantemente urbana; la población de México, poco más de ochenta millones según el censo de 1990, habita casi sus dos terceras partes en zonas urbanas, aunque distribuidas en una paradoja de concentración-dispersión; está concentrada el 30% en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, mientras que el 20% se encuentra dispersa en más de cien mil localidades de menos de diez mil habitantes.¹³

¹³ Cfr. Soberanes, José Luis, *La reforma urbana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 83 y ss.

En esta nueva realidad urbana, “procesos combinados de alfabetización, urbanización, industrialización, han conformado una ciudadanía política e ideológicamente plural, que no puede ni quiere reconocerse en una sola agrupación partidista. En última instancia, es esa pluralidad política con raíces sociales la que constituye el combustible fundamental de nuestra transición”.¹⁴ Y no va a ser sencillo el encuadramiento institucional de esta realidad, que enfrenta el sistema político con la “nueva sociedad”, con el “nuevo pueblo”, que constituye una manifestación de las “subversiones silenciosas” producidas por los cambios acumulados en los últimos años,

se trata de las mayorías del México urbano, sus clases medias, sus burguesías liberales; la sociedad de masas que se hacían en nuestras ciudades, movilizadas por la desesperación y el empobrecimiento, atrapada por la dureza de su presente, pero ya sin arraigos ni nostalgia del México viejo, moldeada más bien por el futuro, a la vez real e ilusorio, ofrecido por los medios de comunicación que la irrigan con el mismo vaho de expectativas y consumos.¹⁵

En la economía, por su parte, el Estado mexicano ha redefinido su papel en lo interno y ha pasado en lo externo de una economía cerrada a una abierta. De este modo, el Estado, que albergaba una poderosa y variopinta constelación de empresas paraestatales, ha ido desprendiéndose de ellas y disminuido su intervención en la economía, mientras que hacia afuera se abandonó el proteccionismo tradicional para abrirse al intenso comercio internacional de nuestra época. Esta reforma económica, llamada “proceso de modernización”, que ha caracterizado sobre todo los dos últimos sexenios, ha tenido efectos trascendentales para la ley fundamental y el orden jurídico, según se advierte en el desarrollo de los principios constitucionales económicos, como en el establecimiento de un nuevo marco general de la legislación económica y financiera del país, en el que se perciben ahora un número sorprendente de nuevas leyes y abundantes modificaciones a las que quedaron vigentes.¹⁶

14 Woldenberg, José, “El claro oscuro de la transición”, *Las transiciones a la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cambio XXI, 1993, p. 285.

15 Aguilar Camín, Héctor, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar (Nuevo Siglo), 1993, pp. 211-212.

16 Son de interés sobre este particular: Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; Valdez Abascal, Rubén, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, y López Moreno, Javier, *Reformas constitucionales para la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Para redefinir su papel en la economía, el Estado ha ido privatizando muchas empresas públicas a través del denominado “proceso de desincorporación”, que sigue de cerca la política en boga en varios países de “un Estado moderno es un Estado modesto”.¹⁷ El sector paraestatal tiene hoy un panorama diferente; precisa recordar que, para 1982, estaban en la esfera del gobierno mil ciento cincuenta y cinco entidades paraestatales, que fueron saliendo de su órbita de manera gradual. Ahora, de acuerdo con recientes informes, se han desincorporado novecientas setenta y siete entidades, con lo cual el Estado sólo conserva doscientas setenta y cuatro paraestatales (cincuenta y una, se encontraban en proceso de desincorporación).¹⁸

En el exterior, merced a “el nuevo impulso diversificador”,¹⁹ han venido fortaleciéndose los vínculos económicos con otros países y regiones, como se constata en la adhesión al GATT, a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en el acuerdo marco con la Comunidad Económica Europea, en la membresía a las organizaciones de la Cuenca del Pacífico, y en el ingreso a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Una medida muy importante en este terreno, que ha tenido una gran resonancia mundial, ha sido la firma del Tratado Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, concluido recientemente. Se han celebrado también acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica, Venezuela y Colombia, y están en proceso de negociación convenios similares con otros países latinoamericanos.

Mediante la apertura, la estrategia de sustitución de importaciones, utilizada a partir de 1929 y, en especial después de la segunda Guerra Mundial, cedió para dar cabida a un modelo abierto y exportador, que abrió nuevos mercados, pretende aprovechar las ventajas de los convenios internacionales e insertarse en la globalización y la intensa competencia que los países libran por el capital. Para lograrlo, se han tenido que hacer reformas estructurales, así como proceder a la desregulación en las materias comercial y financiera.

17 Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 9.

18 Cfr. Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 117 y ss.

19 Rozental, Andrés, *La política exterior de México en la era de la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 54 y ss.

La nueva política económica de los dos últimos sexenios produjo, en principio, efectos favorables. Mitigó la aguda crisis económica, controló la inflación, se recuperó el crecimiento y se renegoció la deuda externa en buenas condiciones. Desafortunadamente, a fines de diciembre de 1994, el modelo seguido desembocó de nuevo en otra crisis económica, cuyas consecuencias se encararon mediante acuerdos o pactos del gobierno con los sectores productivos, aprobados a principios de enero de 1995. En estos últimos años, a base de un severo ajuste y de una estricta disciplina hacendaria, la economía ha vuelto a repuntar y a estabilizarse, aunque con indeseables consecuencias para las mayorías. Habría que agregar que el modelo económico aplicado no ha estado exento de críticas, por varias razones: se le ha achacado su neoliberalismo a ultranza; que en el afán de enajenar paraestatales concentró más riqueza en pocas manos, que ha confiado demasiado en capitales externos volátiles; que ha provocado desocupación y quiebras de empresas, y, sobre todo, que los éxitos económicos no se han traducido en respuesta efectiva para el acentuado rezago social.

III. CONSTITUCIÓN Y SISTEMA POLÍTICO

El sistema político mexicano, a su vez, también ha sido alcanzado por hondas transformaciones, que en el orden constitucional se han reflejado y en el futuro lo harán aún más. Durante muchos años, nuestro sistema ha permitido la continuidad institucional y la paz pública, logros de ninguna manera desdeñables en una región políticamente crítica como la latinoamericana; pero tiene que marchar en los próximos años mucho más de prisa, para adaptarse a su entorno y responder a los cada vez más irresistibles reclamos democráticos.

En la actualidad, el sistema político exhibe signos de deterioro, y ha sido objeto de vivos cuestionamientos. No pocas inquietudes e incluso dudas se han vertido recientemente respecto del sistema político. ¿Qué está sucediendo ante la modernización con los principios que emanaron de la Revolución? ¿Hasta qué punto el sistema ha periclitado o está inmerso en una transición? ¿Qué puede esperarse en el futuro del sistema? ¿Cuáles son las respuestas más pertinentes para suprimir los actuales obstáculos para la democratización del país?

Sobre el sistema político mexicano, en primer lugar, conviene subrayar que ha habido una floración de teorías. Cierto que en sus primeros años

bastó la explicación de que se trataba de un régimen singular, surgido de un movimiento revolucionario, que incluso gravitaba poco a poco hacia la democracia.²⁰ Después, se empezó a subrayar el carácter autoritario del régimen, en una interpretación muy conocida de él, se dijo que se trataba de una monarquía sexenal absoluta²¹ o, cuando menos, de una aplicación “desviada” o “deformada” del régimen presidencial, a medio camino entre el autoritarismo y la democracia.²² En los últimos años, aunque todavía persiste la opinión que lo reduce al aspecto autoritario, la tendencia dominante considera que nuestro sistema político está cambiando; se difiere, eso sí, en el contenido o la dirección del cambio, no pocos opinan que es un régimen en transición democrática; otros, que es un sistema en que conviven enclaves autoritarios y democráticos; se opina igualmente que al régimen no se le aplica la teoría de las transiciones, y se prefiere hablar de profundización o ampliación de la vida democrática.²³ Y es lógica tal diversidad de puntos de vista: el sistema político mexicano está recorriendo caminos inéditos, y se desconoce aún hasta dónde van a llegar las transformaciones que está experimentando y qué tipo de régimen establecerá en definitiva.

Independientemente de la postura que se acoja, crece cada vez más, por otra parte, el convencimiento, que nosotros compartimos, de que nuestro sistema político experimenta muchas transformaciones que lo están conduciendo a algo distinto, situación que incluso es manifiesta en no pocas de nuestras normas constitucionales. Dicho en otros términos,

20 Cfr. Furtak, Roberth, *El partido de la revolución y de la estabilidad política en México*, México, UNAM, 1974; Scott, Roberth, *Mexican Government in Transition*, University of Illinois Press, Urbana, 1964, cit. por Silva Márquez, Jesús, “Memorias del ornitorrinco”, *Nexos*, núm. 1,974, febrero 1994, pp. 28-39. Compara Silva el sistema mexicano con el ornitorrinco, que tiene rasgos de reptil y de mamífero, su descripción con “cosas y peros”: autoritario, pero no militarizado; constitucionalmente federal pero altamente centralizado; corporativo pero incluyente; con amplias pero imperfectas libertades civiles; con un partido hegemónico de origen revolucionario pero sin una ideología cerrada.

21 Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano y el estilo personal de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972 y 1974, respectivamente.

22 Cfr. Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, PUF, 1988, pp. 58 y ss.; Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 946 y ss., y Prelot, y Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Dalloz, pp. 163-164.

23 Para estas interpretaciones, vid. VV.AA., *Interpretaciones sobre el sistema político mexicano*, México, PRI-IEPES, 1990 (particularmente los trabajos de Diana Daves y Patrice Mele); igualmente, los artículos de Garretón; Woldenberg; Ruiz Massieu; Paoli, et al., *Las transiciones en América Latina*, México, Cambio XXI, 1990.

nuestro sistema se encuentra en lo que Nicolás Morlino²⁴ denomina “el umbral de la transformación”, el punto más allá del cual un sistema político se convierte en otro.

Para entender de qué manera está cambiando el régimen político mexicano, hay que aplicarle el moderno enfoque del derecho constitucional,²⁵ para el cual no basta el mero examen formal de la Constitución, sino precisa complementarlo con los datos que arroja la realidad política y social, dado que cualquier régimen político, en última instancia, constituye la “solución política efectiva que adopta una comunidad”, que se sustenta en una serie de “poderes constitucionales” y “poderes de hecho” que la hacen posible.²⁶

Bajo esta óptica, es preciso recordar que el sistema político mexicano descansó durante mucho tiempo en principios y reglas que, sin desconocer que estuvieron sujetos a una dinámica constante, consistían básicamente en los siguientes: a) un Poder Ejecutivo fuerte en demasía, dotado de heterogéneas y extensas facultades tanto constitucionales como “metaconstitucionales” o “poderes de hecho”; b) desequilibrio de poderes en perjuicio del Poder Legislativo y del Judicial; c) un régimen de partido muy dominante o hegemónico, con incipientes partidos de oposición; d) un arreglo entre el Estado y la Iglesia, que duró muchos años; e) fuerzas militares de raíz popular, que han mantenido una respetable función institucional, y f) sustento en las clases medias y populares que el sistema favoreció, implantando al propio tiempo ciertos controles corporativos.

Este esquema ha entrado en crisis. Varios de sus principios y reglas están en revisión, y se transita a una realidad política diversa. La autoridad presidencial ha sido severamente cuestionada en los últimos sexenios, particularmente a finales de cada periodo constitucional; el Legislativo empieza a dar muestra de mayores bríos, y el Judicial comienza a actuar como Tribunal Constitucional; el dominio del partido mayoritario ha decrecido y los partidos de oposición han ganado clientela; las reglas

24 Morlino, Nicolás, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 49 y ss.

25 El constitucionalismo francés (entre otros, Duverger, Hauriou y Prélot) fue de los primeros que aplicaron este enfoque, que continúa en los autores recientes, *vid.* Ardant Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, LGDJ, 1990; Gicquel, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Monte Crestien, 1987; Debbag; Bourdon; Pontier, y Richi, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1990, y Cadart, Jacques, *Institutionnel politiques et droit constitutionnel*, Ediciones económicas, 1990.

26 Jiménez de Parga, *Los regímenes políticos contemporáneos*, 5a. ed., Madrid, Tecnos, 1974, p. 63.

del trato con la Iglesia cambiaron, y no para bien, tampoco se ha encontrado a este respecto un arreglo funcional; el propio Ejército, con motivo de los levantamientos armados y de otros incidentes, ha sido enjuiciado a menudo, mientras que las clases medias y populares afectadas por la dilatada crisis económica han dado muestra de una inconformidad creciente.

En tales condiciones, los principios básicos del sistema constitucional mexicano, tanto formales como de comportamiento de la sociedad política en que descansa, están experimentando en los hechos cambios muy considerables, que ya se han manifestado en importantes modificaciones en el texto constitucional o que son susceptibles de causarlas en un futuro inmediato. En efecto, los poderes formales del régimen político, tanto en el orden federal como en el local, están demandando nuevas estructuras y formas de actuar; igual acontece con la sociedad mexicana, que está generando nuevos arreglos con las fuerzas políticas y grupos de presión. Los partidos políticos tienen, por su parte, mayor presencia ante la opinión pública, pero están sujetos a su vez al tamiz de una ciudadanía más participativa, crítica e informada. Varios signos apuntan en el país hacia un régimen mucho más abierto y democrático, pero el camino no está exento de riesgos, sólo la tenaz voluntad colectiva de cambiar en paz y en concordia pueden evitar el retroceso y la violencia.

Todo este complejo contexto económico y político, finalmente, ha estado en el transcurso de las tendencias constitucionales básicas, influyendo y alimentando el proceso incesante de la reforma constitucional.

IV. LA REFORMA ELECTORAL

Hasta antes del movimiento revolucionario de 1910, prevaleció en el derecho electoral mexicano el esquema liberal tradicional de elección indirecta y, a veces, incluso sufragio censitario. Este esquema se rompe con la Constitución de 1917, así como con las leyes electorales de Francisco I. Madero y Venustiano Carranza, que impone el sufragio universal sin cortapisas, la elección directa y el principio de la no reelección. En la elección de 1940, el sistema electoral hizo crisis en la violencia de las urnas, abriendo paso a la etapa de la federalización electoral, de 1946 a 1963, lapso en el cual rigen las leyes electorales de 1946 y de 1951, expedida aquélla por Manuel Ávila Camacho y ésta, por Miguel Alemán.

A partir de 1963, el país ha estado inmerso en un proceso de reforma política, que ha dado lugar a incesantes modificaciones tanto de la Constitución como de la legislación electoral. La reforma puede calificarse como la mayor transformación que el régimen político mexicano ha experimentado en la época contemporánea, que lo está conduciendo hacia el pluralismo y la consolidación gradual de la democracia.

Las etapas de la reforma política, a nuestro juicio, han sido hasta ahora las siguientes: *a)* diputados de partido, producto de la reforma de 1963, con modificación en 1972; *b)* la llamada “reforma política”, efectuada en 1977, y *c)* las modificaciones recientes, ocurridas en 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996.

El sistema de diputados de partido se aprobó durante el gobierno de Adolfo López Mateos. Mediante este sistema, implantado en el artículo 54, todo partido que hubiere obtenido el 2.5% de la votación nacional en todo el país tendría derecho a cinco diputados y uno más hasta veinte como máximo por cada medio por ciento de los votos emitidos; sólo si obtenía un partido la mayoría en veinte o más distritos no tendría derecho a los denominados diputados de partido.

En 1972, durante el gobierno de Luis Echeverría, en virtud de la llamada “apertura democrática”, se modificó el sistema descrito, reduciéndose el porcentaje del 2.5% al 1.5% requerido para acreditar los cinco primeros diputados de partido; asimismo, amplió el número de dichos representantes a veinticinco, y se mantuvo la regla de que cualquier partido que en distritos de mayoría superase esta última cantidad, no tendría derecho a diputados de partido.

Para 1977, merced a la iniciativa constitucional del presidente José López Portillo, con la colaboración inestimable de Jesús Reyes Heróles, se efectuó un cambio de fondo del régimen electoral que recibe el nombre de “reforma política”, mediante la cual se formularon varios de los principios rectores que aún nos rigen en la materia, se constitucionalizaron los partidos, y se instauró el régimen mixto electoral, calificado de dominante mayoritario, atemperado por la representación proporcional. Para complementar la reforma constitucional, se expidió un ordenamiento, en 1977, con contenido y objetivos mucho más amplios que los anteriores, al que se denominó Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

Ahora bien, en la última década, los cambios electorales adquieren un ritmo acelerado. Se produjeron reformas constitucionales en los años de 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996, que han tenido sus repercusiones lógicas en la legislación secundaria.

En 1986, se aumenta a quinientos miembros la Cámara de Diputados, trescientos, de mayoría y doscientos, de representación proporcional; se establece la polémica cláusula de gobernabilidad (que acaba de desaparecer para la Cámara de Diputados federal), y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), de fugaz existencia, punto de arranque de la actual jurisdicción electoral.

La reforma de 1990 trae consigo la profesionalización de las actividades electorales, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), sin cuya presencia no se entendería el actual régimen, un Tribunal Federal Electoral (TFE), que sustituye al anterior, con mayor organización y facultades más amplias, y un Colegio Electoral más reducido compuesto de sólo cien miembros, que fue mucho más operativo que el que hacía intervenir en este importante acto a todos los diputados.

Los partidos políticos, en 1993, llegaron a importantes consensos a invitación previa que les fue hecha por el Ejecutivo federal.²⁷ Las principales modificaciones versaron sobre: financiamiento de los partidos, modificación del sistema mixto, Senado con representación de minoría, Tribunal Electoral autónomo (con supresión de la autocalificación) y reforma política en el Distrito Federal.

Se efectuó, en 1994, una revisión constitucional más, convocándose al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones en marzo de este mismo año. Distintos eventos políticos motivaron esta reforma, entre otros, los reclamos originados en el conflicto de Chiapas, la suscripción del documento “20 compromisos por la democracia” en el que participaron distinguidas personalidades,²⁸ y la respuesta que a él dieron los candidatos presidenciales y los partidos políticos en los acuerdos por la paz, la democracia y la justicia.²⁹ La modificación constitucional aludida afectó el artículo 41 en sus párrafos 8o., 9o., 17 y 18, consolidándose la repre-

27 El Ejecutivo federal, en la sesión del Congreso General, celebrada el 1 de noviembre de 1992, convocó a las fuerzas políticas nacionales a iniciar un nuevo diálogo democrático.

28 “20 compromisos por la democracia”, *La Jornada*, México, 17 de enero de 1994, p. 20.

29 Documento dado a conocer en la sesión del Consejo General del IFE del 27 de enero de 1994, el cual suscribieron los candidatos presidenciales y los dirigentes de ocho de los nueve partidos legalmente reconocidos, coincidiendo en cinco puntos generales pronunciando su disposición para lograr comicios imparciales.

sentación de los ciudadanos en los órganos electorales, principalmente, en el Consejo General del IFE, órgano clave en el proceso electoral, en el cual los consejeros ciudadanos —seis— sustituyen a los consejeros magistrados quedando en mayoría, respecto de los representantes de los partidos y del gobierno, cuatro y uno respectivamente.

Mucho más amplia ha sido la última reforma constitucional en materia electoral, publicada el 22 de agosto de 1996, que versó sobre los siguientes aspectos principales: *a)* en los derechos políticos de los ciudadanos, se subraya que la asociación de los partidos políticos debe ser libre e individual, para satisfacer la demanda de la oposición de cerrar el paso a la afiliación corporativa o de origen sindical, artículos 35, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo; por otra parte, para facilitar el voto de los mexicanos en el extranjero, se suprimió la expresión de sufragar en su distrito electoral, artículo 36, fracción III, que se encuentra pendiente de reglamentación; *b)* se ha excluido la participación del Poder Ejecutivo federal en el Consejo General del IFE, éste se integra ahora por nueve consejeros electorales y su presidente, que se designan por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en su receso, por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Hay que hacer notar que participan también en dicho órgano con voz pero sin voto un secretario ejecutivo y consejeros del Poder Legislativo que proponen los propios grupos parlamentarios, artículo 41, fracción III, párrafos dos a siete; *c)* se modificaron algunas reglas para las Cámaras de Diputados y de Senadores; en aquélla, el umbral para acceder a la representación proporcional para un partido político se elevó de un 1.5% al 2%; además, la diferencia porcentual de la representación no puede exceder del 8%. Por lo que se refiere al Senado, se buscó una mayor pluralidad, la mitad de los senadores se eligen por mayoría, un tercio queda para la primera minoría y el otro tercio se asigna por representación proporcional de una lista nacional propuesta por cada partido político, artículos 54 y 56 constitucionales, y *d)* en justicia electoral, se presentaron diversos avances: el cómputo definitivo y la declaración de validez de la elección presidencial quedó en el resorte del Tribunal Federal Electoral, la Cámara de Diputados sólo emite el bando solemne, artículos 60 y 74, fracción II; el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial federal, se ampliaron sus facultades y se proporcionaron los lineamientos generales de su composición y funcionamiento en la Consti-

tución; los magistrados electorales se eligen ahora por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y es posible impugnar de anticonstitucionales las leyes electorales ante la Suprema Corte o los actos y las resoluciones por el mismo motivo ante el Tribunal, artículos 99 y 105, fracción II, inciso f, constitucionales, y e) los principios rectores de la legislación federal en materia electoral se extienden en los procesos electorales locales y, en el Distrito Federal, el jefe de gobierno es ahora de elección directa, artículos 116 y 122 constitucionales.³⁰

V. EQUILIBRIO ENTRE PRESIDENTE Y CONGRESO

El equilibrio de los poderes está en el centro de la discusión, particularmente las relaciones entre el presidente y el Congreso, asunto controvertido también en otras latitudes; aunque, en un presidencialismo tan acentuado como el nuestro, el problema aumenta de magnitud.

Efectivamente, la Constitución de 1917 no sólo se concretó a ratificar el régimen presidencial como una decisión política fundamental, sino que estableció una tesis del Ejecutivo fuerte, diferente a la que había prevalecido en el texto fundamental precedente. Entre las Constituciones de 1857 y de 1917 existe una gran diferencia; en aquélla, el centro del poder se encontraba en el órgano Legislativo, mientras que en ésta descansa en el órgano Ejecutivo, como corresponde a un sistema presidencial puro y, aunque subsistieron ciertos resabios parlamentarios, fueron sólo aparentes. En un principio, empero, el presidente mexicano no gozaba de tanta fortaleza como años después, se elegía para un periodo de cuatro años, no podía ser reelecto, aunque sí era un Ejecutivo denominado unipersonal y gozaba de importantes facultades expresas; por su parte, aunque el Poder Legislativo había disminuido su fuerza, cuando menos sus miembros podían ser reelectos.

30 A este respecto, *vid.* Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, 1997; Barquín Álvarez, Manuel, “La reforma constitucional en materia electoral”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXX, núm. 90, septiembre-diciembre de 1997, pp. 1,969 y ss.; Núñez Jiménez, Arturo, “Las reformas constitucionales de 1996 en materia electoral”, *80 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cit., pp. 225 y ss., y Andrea, Francisco de, “El hilo conductor de las reformas constitucionales en México: 1946-1996”, *80 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cit., pp. 17 y ss.

Durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, se robusteció de manera considerable la institución presidencial, merced a varias reformas constitucionales y de la estructura de gobierno. De este modo, sólo por mencionar algunos de los aspectos, el nombramiento de los ministros de la Corte pasó a corresponder al presidente con aprobación del Senado; antes eran nombrados por el Congreso a proposición de las legislaturas locales; del mismo modo, se suprimió la reelección de diputados y senadores, que era posible en el texto original, esgrimiendo el pretexto de que el principio de la no reelección era no sólo aplicable al titular del Poder Ejecutivo, obstáculo que dicho sea de paso ha impedido la carrera parlamentaria; en fin, de por sí provisto originalmente de facultades muy heterogéneas, el presidente fue aumentando su poder a medida que creció la administración pública federal y el poder federal avasalló a las entidades federativas.

Pero, en el terreno de la realidad política, han funcionado también una serie de poderes que le han dado una gran ascendencia al Ejecutivo mexicano sobre el Legislativo y el orden político. Estos “poderes fácticos”, que se han llamado también “extraconstitucionales”, no se encuentran contemplados ni en la Constitución ni en las leyes, pero derivan de prácticas reconocidas o de la propia realidad política del país. Así sucede con la influencia importante que ejerce el presidente en la designación de los gobernadores de los estados, de los diputados y de los senadores federales y de los propios dirigentes del partido mayoritario. Así acontece también con el papel de árbitro que juega el presidente en diversos conflictos de carácter agrario, empresarial, burocrático o similares, en los cuales, a menudo, ha tenido una tarea de negociación de última instancia; en este sentido, recuérdense los famosos “pactos de solidaridad” que entre las fuerzas productivas se han celebrado con la intervención del gobierno en los últimos sexenios.

Ha empezado desde hace algún tiempo a revertirse de manera gradual este poderío formidable del Ejecutivo sobre el Legislativo. En los últimos años, se han aprobado distintas reformas que han favorecido al Poder Legislativo, como han sido, entre otras, la reforma electoral y un mayor pluralismo político en las Cámaras, dos periodos de sesiones para el Legislativo, comparecencias más frecuentes de los secretarios y de los funcionarios federales, comisiones legislativas y de investigación más acutantes.

Detengámonos un poco más en las reformas que han operado en el Legislativo.

A este respecto, para comprender las modificaciones realizadas, hay que mencionar que el sistema bicameral fue aprobado sin grandes discusiones en la Constitución de 1917, habiendo sufrido algunas modificaciones importantes durante los posteriores años de vigencia. De acuerdo con el artículo 50 constitucional, el Poder Legislativo en nuestro país se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Los diputados se eligen por un periodo de tres años, mientras que los senadores duran en su encargo seis; hasta 1933, los mandatos eran menores, de dos y cuatro años respectivamente.

Sobre este Poder Legislativo ha tenido el Ejecutivo un predominio evidente no sólo como consecuencia del fortalecimiento que arriba señalamos, sino también como resultado de otros factores de carácter político, particularmente del consistente respaldo del partido hegemónico en las Cámaras, que se tradujo en el hecho bastante conocido que casi todas las iniciativas de ley se originaban en la presidencia de la República, con el agravante de que dichas iniciativas eran casi siempre aprobadas sin mayores modificaciones.

Durante las últimas legislaturas federales, sin embargo, el panorama empieza a modificarse, se presencia lo que puede denominarse una revaloración del Poder Legislativo, que se manifiesta en la modernización de sus procedimientos, en la revisión más esmerada de los proyectos de ley que propone el Ejecutivo e, incluso, en iniciativas que han logrado romper el cuasimonopolio que éste ejercía. Ha sido cada vez más frecuente que las Cámaras, sea la de diputados o la de senadores, introduzcan modificaciones importantes, decanten o afinen textos, o incluso impidan que prosperen algunos proyectos de ley inadecuados; conocida también es la participación que los partidos políticos y el Poder Legislativo han tenido en la reforma del Estado, particularmente en las modificaciones que ha tenido el régimen electoral, la administración de justicia y la seguridad pública. En fin, gracias a la acción de los legisladores han prosperado iniciativas generosas, como las que recientemente se aprobaron respecto de la violencia en el orden familiar o la que instauró la defensoría de oficio a nivel federal. Cierto es que, en no pocas ocasiones, el debate Legislativo ha incurrido en la ligereza y aun el exceso, pero también hay que considerar que la vida parlamentaria mexicana empieza apenas a ma-

durar y que el aprendizaje democrático requiere de largos años de experiencia y de práctica.

Los mecanismos de información y de investigación del Legislativo respecto del Ejecutivo están también teniendo variaciones interesantes. Al informe anual que rinde el presidente ante el Congreso, que después de vertido comentaban los legisladores, ahora sigue la práctica que concurren a las Cámaras los más importantes secretarios de Estado para explicar de manera más amplia las actividades a ellos encomendados, así como para responder a los diversos cuestionamientos de los legisladores. Las comparecencias ante el Legislativo de los propios secretarios de Estado y de otros destacados funcionarios, por su parte, se han vuelto cada vez más frecuentes, en tanto que los legisladores se preocupan por articular mejor sus intervenciones y ha habido múltiples casos en los cuales, a través de ellas, han logrado efectuar críticas constructivas al gobierno. En fin, se han formado en los últimos años algunas comisiones de investigación por los legisladores, que han sido provechosas para el mejor desarrollo de la administración o para la salud política del país, aunque este medio de control sigue siendo todavía muy limitado, porque se aplica sólo al llamado sector paraestatal y no a la administración pública centralizada, aspecto éste que merece una reforma constitucional.

Se anuncia también, por último, un reforzamiento del denominado “poder de la bolsa” o control presupuestario. Este control presupuestario, que comprende la aprobación anual del presupuesto, la expedición de la Ley de Ingresos y la revisión de la cuenta pública, se había ejercido de manera bastante relativa, situación que está igualmente cambiando. A este respecto, existe ahora, en virtud de reforma constitucional, un plazo más extenso para conocer con oportunidad de los diferentes aspectos hacendarios, que se analizan cada vez con mayor escrupulo y detenimiento, incluso la negociación que sobre el presupuesto se efectuó el presente año fue particularmente delicada. Viene sucediendo lo propio con la cuenta pública, tradicionalmente a cargo de un órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, cuya Comisión de Vigilancia en manos de los legisladores ha dado muestras de un activismo mucho mayor, y la propia presidencia de dicha comisión ha recaído en la primera minoría parlamentaria; más aun, existe ya una iniciativa presidencial para crear un órgano más autónomo en la materia que se denominaría Auditoría

Mayor de Hacienda, el cual sustituiría a la referida Contaduría y es uno de los puntos pendientes de la agenda de la llamada reforma del Estado.

La conformación de las Cámaras legislativas, por último, ha variado también de manera ostensible. Hasta hace algún tiempo, la hegemonía del partido mayoritario era indiscutible en el Poder Legislativo; hoy día, éste es cada vez más plural, como se advierte en los resultados de las pasadas elecciones de 1997; la distribución de curules en la Cámara de Diputados arrojó números nunca alcanzados antes, sin que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta de doscientos cincuenta y una; de quinientas diputaciones, el PRI obtuvo doscientas treinta y ocho; el PRD, ciento veintiséis; el PAN, ciento veintidós; el PVEM, ocho, y el PT, seis; por su parte, en el Senado, el partido mayoritario (PRI) ha seguido conservando la mayoría absoluta, si bien no alcanza la de las dos terceras partes, pues, de un total de ciento veintiocho escaños, son para el PRI setenta y seis; el PAN, treinta y tres; el PRD, dieciséis; el PVEM, uno, y el PT, uno.

VI. LA REFORMA JUDICIAL

El panorama actual del Poder Judicial y los esfuerzos que se han hecho para reformarlo no pueden entenderse sin acudir a la historia constitucional. De este modo, si bien la Constitución de 1824 se había inspirado para organizar el Poder Judicial en el modelo norteamericano, haciéndolo residir, decía el artículo 123, en “una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito”, diversas causas lo hicieron transitar por otros derroteros.

Así sucedió desde el propio órgano supremo del Poder Judicial. Aunque la Corte mexicana y la norteamericana tuvieron, como ha dicho Carrillo Flores, orígenes semejantes, siguieron caminos diferentes. Nuestra Suprema Corte se convirtió en “un caso típico de simbiosis cultural”, pues en nuestro medio el máximo tribunal heredó las atribuciones de carácter judicial de la Audiencia de México y del Consejo de Indias, además se contaba aquí con la legislación española que se aplicó en los primeros años, a diferencia de aquel país, donde hubo necesidad de ir forjando el derecho federal.³¹

31 Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte de Justicia Mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes semejantes: caminos diferentes”, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 215 y ss., y Soberanes Fernández, José Luis, y Fairén Guillén, Víctor, *La administración de justicia en México en el siglo XIX*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1993.

Durante el resto del siglo XIX, se produjeron cambios muy importantes en el Poder Judicial que han trascendido hasta la fecha. Después del Supremo Poder Conservador, que fue un órgano de control político creado por la Constitución de 1836,³² tuvieron lugar las invaluable aportaciones de Crescencio Rejón en la Constitución yucateca de 1841 y de Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847,³³ bases sobre las cuales se edifica el sistema de control constitucional de naturaleza jurisdiccional que consagró el texto de 1857, durante cuya vigencia se desarrolló de manera definitiva el juicio de amparo.

Precisamente hacia 1869, se gesta una interpretación en favor de la competencia de la Suprema Corte respecto de las sentencias judiciales;³⁴ primero, por violaciones constitucionales directas, y más tarde, en la aplicación exacta de las disposiciones legislativas ordinarias; la interpretación referida confirió a la Corte no sólo el control de constitucionalidad, sino sobre todo el de la legalidad. La Suprema Corte se va convirtiendo en un forzoso punto final de todos los asuntos judiciales del país.

De este modo, cuando se efectúan los debates de la Constitución de 1917, se enderezan ya críticas respecto de la centralización judicial en la Suprema Corte y de que las entidades federativas habían perdido autonomía judicial;³⁵ pese a ello, el sistema se mantiene sin mayores variaciones, la composición de la Corte, en la redacción original, fue de once ministros, que requerían funcionar siempre en pleno, los artículos 103, 104 y demás reglas competenciales fueron muy similares al texto anterior, la carga de trabajo aumentó considerablemente en el más alto tribu-

32 Tuvo el mérito el Poder Conservador, subrayó el maestro Noriega, de que, pese haber sido sólo de control político, fue también la primera institución “que existió en el derecho público que tuvo la visión específica de proteger la pureza de la Constitución”. Noriega Cantú, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, UNAM, 1972, pp. 204 y ss.

33 Se originó la Constitución yucateca en un proyecto suscrito en 1840 por los diputados Manuel Crescencio Rejón, Pedro Pérez y Darío Escalante, aunque con la participación decisiva del primero. En cuanto a Mariano Otero, a través de su famoso voto particular, hizo llegar su fórmula que ha sido una tradición del amparo mexicano, que se recogió en el artículo 25 del Acta de Reforma.

34 En abril de ese año, la Suprema Corte, en un asunto promovido por Manuel Vega respecto de un auto del juez de distrito de Sinaloa, estableció la posibilidad de recurrir al amparo contra las resoluciones judiciales, criterio adverso al artículo 8o. de nuestra segunda Ley de Amparo, de 24 de enero de 1869, cuyo artículo 2o., era prohibitorio del amparo judicial.

35 En la exposición de motivos del proyecto de Constitución, presentado por Venustiano Carranza, se dijo textualmente: “pero hay más todavía, el recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó hasta quedar, primero, convertido en un arma política, y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados; pues de hecho quedaron sujetos a la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos”. Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16 ed., México, Porrúa, 1971, p. 746.

nal, donde se revisaban desde los preceptos de elevada jerarquía hasta las modestas disposiciones municipales.

En estas condiciones, bajo la vigencia de la Constitución de 1917, los asuntos judiciales en la Suprema Corte fueron acumulándose de manera vertiginosa. Para enfrentar el enorme rezago, se efectuaron primero cambios cuantitativos, y después, cualitativos en la estructura y atribuciones del Poder Judicial federal.

En la etapa de los cambios cuantitativos, se realizaron diversas reformas constitucionales y legales que hacen crecer a la Suprema Corte, así como el aparato judicial federal. En 1928, se aumentó el número de ministros de once a dieciséis, y se crearon tres salas, civil, penal y administrativa, de cinco ministros cada una. Para 1934, el número de ministros llegó a veintiuno, añadiéndose una cuarta sala para los asuntos laborales. En 1951, se agrega la sala auxiliar, formada por cinco ministros supernumerarios, creándose asimismo cinco tribunales colegiados, con sede en la capital y en otras ciudades del país, a los cuales correspondía conocer las violaciones procesales, dejándose las violaciones de fondo a la Suprema Corte. Por fin, en 1968, momento de transición, la competencia y el número de tribunales colegiados aumentó, sería la mayor importancia social, económica y jurídica el criterio competencial para distribuir los asuntos entre los colegiados y la corte, a esta última se le reservaron las más trascendentes.

Las últimas reformas, de 1987 y de 1994, implican un cambio cualitativo, se trata de consolidar a la Suprema Corte como un auténtico Tribunal Constitucional, el control de la legalidad se desempeñará por los demás órganos del Poder Judicial federal.

Un paso importante se dio en 1987, la iniciativa presidencial señaló que era su propósito que “la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la constitución, como debe corresponder al más alto Tribunal del país”, consecuentemente, se “propone que los tribunales colegiados de circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distinciones de cuantía, penalidad o en características especiales de las cuestiones judiciales involucradas”. El criterio competencial varía sustancialmente, no es la importancia del asunto el criterio competencial, sino que ahora se funda en la naturaleza de la función y del control; a la Corte le corresponde, esencialmente, la función política del más alto rango, que es la “salvaguarda de la ley fundamen-

tal” a través del control de la constitucionalidad, mientras que a los tribunales colegiados se les asigna el “control de la legalidad”, porque según la iniciativa habían probado su capacidad y su descentralización propicia la atención más inmediata de los justiciables; para hacer posible la aplicación del nuevo criterio, se realizan modificaciones a los principios de competencia establecidos en el artículo 107, así como a otros preceptos constitucionales.³⁶

En la misma dirección se inscribe, por último, la reforma de 1994, más amplia y radical en la transformación de la estructura y las atribuciones de la Suprema Corte, con la finalidad de dotarla de los medios que se recomiendan en un Tribunal Constitucional contemporáneo. Esta reforma afectó a la ley fundamental de manera importante, particularmente en los artículos 76, 94, 95, 99, 100, 105, 73, fracción XXIII, 21 y 102 constitucionales.

El contenido de la reforma judicial de 1994 versa sobre los siguientes aspectos fundamentales: *a)* estructura de la Corte, que se integra de nuevo por once ministros como en el texto original de 1917, reducción que no es circunstancial, proviene de la naturaleza y el carácter del Tribunal Constitucional que se está demandando de nuestro máximo tribunal; *b)* régimen de ministros, a los cuales, para acceder al cargo, se le han elevado los requisitos y aumentado las restricciones, su designación la hace ahora el Senado a propuesta del presidente de la República; *c)* nueva competencia constitucional de la Corte, se le ha asignado, en el artículo 105, un ámbito competencial mucho más amplio en dos vías: las controversias constitucionales y la declaración de la inconstitucionalidad; *d)* Consejo de la Judicatura, integrado por siete miembros, a cargo de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación; *e)* modificaciones al Ministerio Público, mediante las cuales el procurador dejó de ser consejero jurídico del gobierno y por las cuales puede impugnarse por la vía jurisdiccional cuando se decide no ejercitar la acción penal o desistirse de ella, y *f)* Sistema Nacional de Seguridad Pública, estableciendo bases constitucionales indispensables para la coordinación de las

36 Para esta reforma, VV.AA., *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema constitucional mexicano (la reforma judicial 1886-1887)*, México, Porrúa, 1987; Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1994, pp. 884 y ss., y Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su 75 aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 107-193.

actividades de seguridad pública en los distintos niveles del Estado mexicano.

VII. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

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.

Un grupo de Constituciones pioneras inicia el constitucionalismo social. La Constitución mexicana de 1917 fue la primera en incorporarse a este movimiento,³⁷ 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 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 de forma sistemática o distribuidos en el texto correspondiente, se advierten diversos preceptos que recogen aspiraciones populares, establecen auténticos programas sociales o fijan metas que debe alcanzar el Estado.³⁸

Precisamente por la importancia que tiene el constitucionalismo social en nuestro país, los principales preceptos originales de carácter social de

37 Sobre el particular, Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971, y *Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1978; Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, Cultura y Ciencia Política, 1965, y Mendieta y Núñez, Lucio, *Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1980.

38 Resulta interesante, en este sentido, la recomendación décima del tema II de las conclusiones del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en la ciudad de México del 25 al 30 de agosto de 1975, que dice: "Décima. Las normas a incorporar a las Constituciones también admiten clasificación conforme a la consagrada distinción de las cláusulas constitucionales, en: a) organizativas, en cuanto se refiere a las competencias y organismos que deben cumplir funciones del Estado; b) preceptivas, en cuanto se refieren a los principios, límites y garantías que dan protección a la actividad de los administrados; y c) programáticas, en cuanto envuelven directivas orientadas a los gobernantes políticos y al compromiso que vincula a la Constitución con sus intérpretes y demás autoridades de aplicación".

1917 han estado sujetos a modificaciones constitucionales frecuentes para adaptarlos a distintos requerimientos que surgieron de las nuevas realidades. Los artículos sociales más reformados han sido el 27 y el 123, precisamente aquél hace poco acaba de recibir una modificación notable en el tratamiento del problema agrario. Por su parte, los artículos 3o. y 130 han sido también objeto de reformas de consideración que merecen comentario especial.

Se han efectuado diecinueve enmiendas formales al artículo 123, explicable porque se trata de un precepto bastante extenso y con muchas disposiciones más bien propias de una legislación reglamentaria, sin dejar de reconocer la importancia que ha tenido, porque recogió el espíritu social de la Revolución mexicana. Entre los motivos principales por los que se ha reformado este artículo están, principalmente, distintos ajustes a las normas salariales, modificaciones al proceso y a la jurisdicción del trabajo para avanzar en la federalización, la creación del apartado “B” para los empleados del gobierno federal y del Distrito Federal, reformas hechas para la seguridad social con motivo de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para implementar el derecho de la vivienda (Infonavit y Fovissste), así como modificaciones diversas relacionadas con la previsión social.

El artículo 27, por su parte, ha recibido hasta la fecha dieciséis enmiendas formales, dando ocasión a través de su trayectoria a una exuberante legislación reglamentaria.

Se reformó por primera vez en 1934, a iniciativa del presidente Abelardo Rodríguez. El contenido medular de esta reforma fue el derecho a los núcleos de población para la dotación de tierras y aguas, el procedimiento seguido fue binstancial (local y federal), y la precisión de las autoridades encargadas de aplicar la ley agraria, que encabezaba el presidente de la República. Mediante esta casuística modificación, se engrosó de manera notable el artículo 27, que ahora quedó compuesto de dieciocho fracciones.

Durante los años siguientes, el artículo 27 fue objeto de reformas menos extensas, aunque algunas de gran importancia: en 1937, se otorga competencia federal en problemas comunales y de núcleos de población; en 1940, para el petróleo y los carburos de hidrógeno; en 1945, en materia de gas; en 1947, regula la pequeña propiedad y establece el juicio

de amparo en la fracción XIV, que durante muchos años ocasionó controversia; en 1948, sobre bienes inmuebles para embajadas y legaciones de países extranjeros; en 1960, dos reformas, una respecto de la plataforma continental y zócalos submarinos, y la otra para la nacionalización de la industria eléctrica; en 1974, para suprimir la mención a los territorios; en 1975, para la energía nuclear; en 1976, dos reformas, una que establece en doscientas millas náuticas la zona económica exclusiva, y otra sobre la planeación y los asentamientos humanos; en 1983, sobre justicia agraria y desarrollo integral; en 1987, para el equilibrio ecológico; en 1992, dos reformas, una que hace modificaciones de fondo al tema agrario y otra, para los bienes de las Iglesias.

Las reformas publicadas el 6 de enero de 1992, al artículo 27 han sido las de mayor envergadura en los últimos años, y versaron sobre aspectos esenciales del problema de la tierra que ha sido siempre en nuestro país un problema mayor. Dichos aspectos son los siguientes: *a)* fin del reparto agrario, en virtud de que la reforma del campo se había vuelto interminable; *b)* formas de propiedad, para darle mayor flexibilidad y operatividad; *c)* sociedades mercantiles y civiles, para promover su participación en el campo, y *d)* justicia agraria, para suministrar una solución jurisdiccional, no administrativa, a las controversias en este ámbito.

El artículo 130, por su parte, que ha estado encargado de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, permaneció incólume durante muchos años, explicable hecho porque la querrela entre ambas entidades surgió desde la época colonial. El enfrentamiento arreció, particularmente, a partir de que el país comenzó su vida independiente, la Iglesia católica, para conservar sus privilegios, estuvo casi siempre detrás de la tendencia conservadora, mientras que los liberales se esforzaban en someterla a sus justos límites, como intentó Valentín Gómez Farías en 1833 y confirmó definitivamente la generación de la Reforma, con Juárez a la cabeza, que expidió varias leyes para diferenciar el poder temporal del llamado poder espiritual, que en esencia se recogieron en la Constitución de 1857. El Constituyente de 1917 fue más allá, imbuido de un espíritu radical, entre otras prescripciones, negó personalidad jurídica a las Iglesias y el ejercicio de los derechos políticos a los ministros del culto, estableció el laicismo en la educación, prohibió el establecimiento de órdenes monásticas, la profesión de votos religiosos y los actos de culto externo.

Ha modificado la reforma constitucional de 28 de enero de 1992 de manera considerable dicho régimen, que fue reglamentado por la denominada Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Los nuevos preceptos constitucionales y legales que rigen las relaciones entre el Estado y las Iglesias en México puede sintetizarse de la manera siguiente: *a)* se otorgó personalidad jurídica, mediante la figura de la asociación religiosa a las Iglesias o cualquier agrupación de este carácter; *b)* el régimen patrimonial de las asociaciones religiosas les permite ahora adquirir y poseer los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de su objeto; *c)* en materia de libertad religiosa se han establecido distintos derechos a favor de las Iglesias, como son los de asociarse con motivos religiosos, celebración de culto privado o público en los templos y otras similares, y *d)* la situación jurídica de los ministros de los cultos ha variado, ahora pueden votar, ser votados si se separan de su ministerio cinco años antes y heredar, siempre y cuando no hayan auxiliado espiritualmente al testador.

El tema educativo, finalmente, fue objeto en el Constituyente de 1917 de un largo y fructífero debate, del cual emanó el artículo 3o. que equilibró libertad y laicismo. Se reformó dicho artículo por primera vez en 1934, cuando se introdujo la obligatoriedad de la llamada educación socialista, que levantó impugnaciones frecuentes; para complementar esta reforma, se modificó la fracción XXV del artículo 73, a la cual se le hizo un agregado que aún subsiste, otorgándole facultad al Congreso para distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios. Mediante la reforma de 1946, se suprimió la polémica tesis de la educación socialista acogiéndose a una reforma más abierta, de acendrado humanismo y definida vocación internacional.

Durante más de treinta años, el artículo 3o. no sufrió modificación alguna, pero en años recientes se ha reformado varias veces: en 1980, para consagrar la autonomía universitaria; en 1992, con motivo del nuevo régimen entre el Estado y las Iglesias, y en 1993, para imprimir carácter obligatorio a la enseñanza secundaria y mejorar ciertas disposiciones educativas.

VIII. EL CONSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

El derecho económico es un fenómeno primordialmente contemporáneo, tanto la legislación como los estudios teóricos sobre él surgen en

este siglo. Sucede lo mismo, pero de manera más reciente, con el llamado derecho constitucional económico, cuyos principios han venido incorporándose, de manera paulatina pero constante, en los textos constitucionales vigentes.

Difícil era imaginar en el siglo XIX, cuando privaba el modelo liberal, que el derecho económico naciera. Los principios constitucionales que rigieron la vida del Estado en dicho periodo se sustentaron básicamente en una economía de mercado, un gobierno neutral, normas que protegieron la propiedad privada y las libertades de comercio y de contratación. En estas condiciones, ha dicho Farjat, “el derecho de la economía liberal prohíbe el nacimiento del derecho económico: el Estado debe abstenerse de intervenir en la economía, los particulares deben también de abstenerse de falsear la ley del mercado so pena de represión penal”.³⁹

En las Constituciones mexicanas del siglo XIX privó el esquema del liberalismo económico que ya describimos. Todavía hacia 1856, la mayoría de los constituyentes compartían dicha postura liberal; a este respecto, conocido es el discurso de Vallarta, del 8 de agosto de ese año, en el cual se declaraba partidario del principio de Quesnay, dejar hacer dejar pasar, para de ahí inferir que “el principio de la concurrencia ha probado que toda protección a la industria, sobre ineficaz, es fatal, que la ley no puede ingerirse en la producción, que la economía política no quiere del legislador, más que la remoción de toda traba, hasta las de protección”.⁴⁰ Ciertamente es también, para decir la verdad completa, que el liberalismo social que sostenían Castillo Velasco, Ramírez, Arriaga y otros se oponía a esta postura, solicitando que se legislara sobre la tierra, los proletarios y los indígenas.

Cabe señalar, además, que la realidad nacional se impuso sobre la teoría, en la práctica nunca se aplicó de manera ortodoxa el abstencionismo liberal. Desde el principio, ha considerado Ruiz Massieu,⁴¹ existía un protagonismo económico del Estado mexicano decimonónico, que lo llevó a una intervención estatal pragmática en la industrialización, en la infraestructura ferroviaria, en el empuje a la minería, en la preferencia del

39 Farjat, Gerard, “Las enseñanzas de medio siglo de derecho económico”, *Estudios de derecho económico II*, México, UNAM, 1980, pp. 9 y ss.

40 Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 707.

41 Ruiz Massieu, Francisco, “La rectoría del Estado y las nuevas bases constitucionales del derecho administrativo mexicano”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 283.

proteccionismo respecto del librecambio, y en la beligerancia de los impuestos al comercio exterior. Por otra parte, durante la vigencia de la Constitución de 1857, subraya Antonio Carrillo Flores,⁴² el propio gobierno porfirista se vio forzado a tomar decisiones económicas muy alejadas del liberalismo a ultranza, como el decreto sobre la importación del maíz o la referida intervención en los sistemas ferrocarrileros. Estas medidas y algunas otras tomadas al final del Porfiriato no alcanzaron ya a variar el clima que era de abstención estatal, pero sí revelan que los espíritus más alertas de aquel régimen comprendían bien que la *Riqueza de las naciones*, de Adam Smith, no fue escrita pensando en los problemas mexicanos.

De cualquier modo, en la Constitución de 1857 se mantuvo el esquema del Estado liberal; las normas que rigieron la economía eran elementales: libertades de comercio, industria y trabajo, artículos 4o. y 5o.; derecho de propiedad sin mayores limitaciones, aunque ya se admite la expropiación por causa de utilidad pública, artículo 27; libertad en las actividades económicas, en las cuales el Estado actúa para asegurar la libre competencia y prohibir los monopolios.

La Constitución de 1917 acabó con el rancio esquema liberal, introdujo el constitucionalismo social y sentó las bases del Estado mexicano moderno. Esta Constitución “rebaso el simple devenir formal, para constituir el tránsito, en materia social y económica, del siglo XIX —el Estado abstencionista— al siglo XX, que abre su ancho cauce en la economía al poder público como rector del desarrollo”.⁴³ Cuando se revisan las nuevas facultades concedidas por el texto de 1917 al Estado comprobamos esta opinión, particularmente, los artículos 27, 28, 123 y 131, en los cuales se les otorgan mayor intervención a los poderes públicos en asuntos de gran importancia para la economía, como la tierra, la libre concurrencia y los monopolios, el problema laboral, y el comercio exterior. Sobre este punto, opinan Carpizo y Madrazo, nadie podría dudar del hecho de que la Constitución de 1917, desde el primer momento de su vigencia, estableció lo que puede calificarse como la economía social de mercado como una expresión del Estado social de derecho. Si bien es cierto que las normas constitucionales no plantean originalmente con esa claridad

42 Carrillo Flores, Antonio, “Límites y perspectivas de la economía mixta”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, cit., p. 258.

43 Madrid Hurtado, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982, p. 545.

este principio, el mismo se encontraba implícito y subyacente en el articulado constitucional.⁴⁴

A este respecto, habría que resaltar, en primer lugar, por su íntima relación con el derecho constitucional económico, las importantes atribuciones de carácter financiero que están asignadas a los poderes Ejecutivo y Legislativo, que se reflejan en tres principales actos: la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Anual (artículos 73, fracción VII, y 74, fracciones II a IV). Todas estas atribuciones conferidas al Estado mexicano constituyen la base indispensable para su intervención en el campo económico. En tales actividades financieras, al Ejecutivo le corresponde la preparación, la presentación y buena parte de la ejecución, mientras que al Legislativo le incumbe la aprobación y el control de las mismas.

Por otra parte, a partir de las atribuciones sociales y económicas fueron expidiéndose distintas leyes secundarias, en las cuales van delineándose de manera gradual, pero cada vez más definida, los principios que más tarde se recogerán en la Constitución. Un caso patente son las leyes reglamentarias del artículo 28 constitucional de 1931 y 1934, llamadas leyes de monopolios, pero que regularon también la distribución de bienes y servicios, especialmente los de consumo no necesario, pudiéndoles fijar precios máximos. En la misma línea, pero concediendo más intervención al Estado, están la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, de 30 de diciembre de 1950, y la reforma constitucional del artículo 131, publicada en 1951, que indica que el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para dictar ciertas medidas, “cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país”, dando cuenta al propio Congreso del uso de esta facultad cuando envíe cada año el presupuesto fiscal.

Hubo dos intentos de reforma constitucional que no llegaron a fructificar. En 1939, se promovió por algunos senadores (Cruz, García y Angulo) que los poderes Legislativos local y federal pudieran otorgar monopolios legales. Y en 1965, otra iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista, encabezado por Vicente Lombardo Toledano, propo-

44 Carpizo, Jorge, y Madrazo, Jorge, “El sistema constitucional mexicano”, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dickinson, 1992, p. 576.

nía con buen sentido y apropiada técnica establecer un capítulo en la Constitución que se denominara “De la Economía Nacional”.⁴⁵

Fue en 1983, a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, cuando al fin se incorporan a la Constitución importantes principios de carácter económico que, sin ser un capítulo, aunque debieron serlo, tienen gran importancia para el Estado mexicano. Tales principios, sobre los que han operado reformas en 1990 y 1993, pueden enumerarse así: *a)* rectoría del Estado; *b)* economía mixta; *c)* libre concurrencia y principios antimonopólicos; *d)* planeación democrática, y *e)* postulados del nuevo sistema bancario y financiero.

Estos principios constitucionales han tenido un efecto innovador y desencadenante, tanto porque han ocasionado un amplio desarrollo de los mismos en la legislación reglamentaria, cuanto porque con inspiración en ellos han surgido instituciones novedosas en nuestro derecho público. Pero dichos principios fueron en su origen resultado de una coyuntura, la aguda crisis económica de 1982, que hizo necesario definir en la Constitución los lineamientos del sistema económico que ya prevalecían; por eso también “puede decirse que se trata de reformas pedagógicas, puesto que tienen por vocación expresar con mayor claridad viejas soluciones constitucionales y actualizadoras, porque buscan modernizar las aplicaciones de decisiones constitucionales preexistentes”.⁴⁶

IX. LOS DERECHOS HUMANOS

Hasta hace algunos años, en la mayoría de los países del mundo, y México no era la excepción, se consideraban a los derechos humanos un asunto doméstico, eran cuestiones que estaban reservadas a cada gobierno respecto de sus nacionales. El panorama ha cambiado radicalmente. Los pueblos del orbe se han sumado de manera abrumadora a la causa de los derechos humanos, que ha logrado ocasionar efectos muy importantes tanto en el orden jurídico interno como en el internacional.

Activa participación ha tenido nuestro país en el movimiento en favor de la internacionalización de los derechos humanos, pero también ha ido adecuando su orden jurídico y constitucional a los progresos habidos en dicho ámbito. De este modo, tanto por su decidida vocación internacio-

⁴⁵ Cfr. *Derechos del pueblo mexicano*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, pp. 50 y ss.

⁴⁶ Ruíz Massieu, J. F., *op. cit.*, nota 41, p. 279.

nalista, como por la propia dinámica interna de la sociedad mexicana, se ha venido construyendo una cultura de los derechos humanos cada vez más sólida y vigorosa, que se manifiesta en un catálogo preciso de los derechos humanos, en el enriquecimiento y ampliación de los derechos ya establecidos, en el mejoramiento de los medios jurisdiccionales de defensa de los particulares frente al Estado, dentro de los cuales el juicio de amparo ocupa un lugar de honor, y en la creación reciente de un sistema no jurisdiccional de protección, que encarna en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en las respectivas comisiones locales que funcionan en los estados del país.

Se han producido, por ello mismo, repercusiones notables en el capítulo que en la Constitución se dedica a las garantías individuales, en el cual han aparecido una serie de nuevos derechos, pero también se han ampliado o enriquecido algunos derechos individuales de carácter tradicional.

Se han consagrado en el artículo 4o. constitucional varios derechos concernientes a la familia⁴⁷ (recuérdese que el contenido original de este precepto pasó al artículo 5o.), modificaciones constitucionales que por orden cronológico han sido: *a*) igualdad jurídica de los sexos, protección a la familia, y libre procreación, todas ellas incorporadas por reforma de 31 de diciembre de 1974; *b*) paternidad responsable, de 18 de marzo de 1980; *c*) derecho a la salud de 3 de febrero de 1983, y *d*) derecho a la vivienda, de 7 de febrero del mismo año.

En este mismo artículo 4o. merece mención especial la regulación de las comunidades indígenas, que por reforma de 28 de enero de 1992 incorpora expresamente un primer párrafo para reconocer la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, estableciendo diversas garantías para dichas comunidades. No ha sido suficiente, empero, tal regulación, y es muy probable que en poco tiempo se apruebe una mucho más explícita, como consecuencia de las negociaciones que el gobierno mexicano está realizando en Chiapas con los representantes indígenas.

Se modificó también, por su parte, el texto original del artículo 6o., que estaba dedicado únicamente a la libre manifestación de las ideas,

47 Se considera que estos nuevos derechos son “un conjunto de garantías convergentes”, cuyo contenido implica una concurrencia sincrónica de derechos que aseguren bienestar para el núcleo familiar y para grupos organizados. *Vid.* Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 1993, p. 182.

para incorporar el derecho a la información. Con la reforma de 6 de diciembre de 1977, se le adiciona la expresión, “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, pretendiéndose que sea el Estado —sin menoscabar el derecho a la libre manifestación de las ideas— quien asegure que la información que se brinde a la población por conducto de cualquier medio (radio, cine, prensa, televisión, etcétera) se realice en términos de veracidad, objetividad e imparcialidad, dada la gran influencia que dichos medios ejercen en el pensar y la propia conducta de la población.

Para modernizar nuestro sistema penal, se han hecho enmiendas constitucionales en 1993 y 1996. Hay que subrayar que los preceptos fundamentales del proceso penal, salvo ajustes menores, habían permanecido inalterados desde que se expidió el texto de 1917. Mediante las referidas reformas, se han modificado los artículos 16, 19, 20, 21, 22, 73, fracción XXI, 119 y 107 constitucionales, en el afán de remozar el proceso, fortalecer los derechos del inculpado, atender a la víctima, facilitar la extradición y enfrentar la delincuencia organizada. Aunque algunas de estas modificaciones han sido pertinentes, varias de ellas han sido muy cuestionadas, recientemente acaba de presentarse a fines de 1997 una iniciativa constitucional del presidente para reformularlas, que están por el momento sujetas a debate en las Cámaras.

Se han también, finalmente, modificado algunos aspectos importantes de la ciudadanía y de la nacionalidad. En este rubro, hay que destacar la reforma constitucional de 1997, que estableció la posibilidad para los mexicanos de la llamada doble nacionalidad, con el fin de propiciar la mejor defensa de sus intereses en los países extranjeros donde muchos de ellos residen.

A través de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de las comisiones equivalentes en las entidades federativas, el Estado mexicano se propuso establecer un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, que respondiera de manera ágil y sencilla a los múltiples requerimientos ciudadanos, sin que ello implicara de manera alguna que éstos abdicaran de los procedimientos judiciales establecidos. La aparición de la Comisión Nacional es un verdadero hito en nuestro derecho público, aunque tiene algunos antecedentes remotos, pero su instauración se hizo imperativa ante las demandas de una mejor justicia que actualmente confrontamos.

Había precedido a estas manifestaciones una consistente doctrina jurídica nacional cuya influencia fue notable y definitiva. Desde hace varios años, reconocidos tratadistas y varias instituciones de educación superior del país realizaron una consistente labor de promoción y difusión de los derechos humanos. En este sentido, merece destacarse la tarea pionera que desarrolló el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al realizar el Primer Seminario Internacional de Derechos Humanos, de diciembre de 1968 a marzo de 1969, en el cual participaron connotados profesores nacionales (dirigía el instituto en aquel entonces el maestro Fix-Zamudio, y el coordinador del evento fue don Niceto Alcalá-Zamora), y extranjeros, entre estos últimos juristas de la talla de René Cassin, Robertson, Vasak y Loewenstein;⁴⁸ más tarde, del 11 al 22 de agosto de 1980, el propio Instituto celebró una sesión de enseñanza sobre “La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectiva”,⁴⁹ a la que siguieron diversos eventos que han tenido notable trascendencia en el medio jurídico del país.

Efectivamente, a través de varios estudios doctrinarios publicados en aquellos años, fue conociéndose la institución de origen sueco denominado *ombudsman*, en la que se funda nuestra Comisión Nacional. Aunque esta institución tuvo en un principio un origen monárquico, se ligó después de manera estrecha al Parlamento, de tal modo que se concibe hoy como el

funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la constitución que vigila a la administración. Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.⁵⁰

Para que el *ombudsman* o “Magistratura de Opinión o Persuasión”⁵¹ prospere, se requieren gobiernos que tengan “un interés real por que cada

48 VV.AA., *20 años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM, 1974.

49 Los trabajos de la sesión en *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1973.

50 Rowat, Donald C., *El ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 39.

51 Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional. Ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 204.

día la protección de los derechos humanos sea mejor”,⁵² pero sobre todo respetar, asimismo, la autoridad moral de este funcionario y cumplir sin reticencias las recomendaciones fundadas que emita. Pese a tan delicadas condiciones el *ombudsman* ha tenido éxito en países muy distantes y de diferente tradición jurídica.

Todos estos antecedentes generales dieron la pauta para que, mediante decreto presidencial de 5 de junio de 1990, se creara la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, que inició sus actividades como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, carácter con el cual laboró durante año y medio. Para normar sus actividades, el 1 de agosto de 1990, la Comisión Nacional publicó su reglamento interno, el cual fue un caso singular, ha dicho el primer presidente de la Comisión y enérgico impulsor, Jorge Carpizo, porque adquirió “la jerarquía de norma general, abstracta e impersonal”, con la sola aprobación del Consejo y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, dándole la jerarquía no sólo de un órgano desconcentrado, sino de “un órgano de la sociedad y defensor de ésta”.⁵³

El trabajo inicial que realizó la Comisión Nacional despertó notable credibilidad en la sociedad, cierto que algunos vieron con recelo su actividad; sin embargo, su tesonera labor representó una firme esperanza para los habitantes del país de ser restablecidos en el goce de sus derechos violados, por lo que se estimó necesario elevar a rango constitucional la protección que otorga la Comisión Nacional, anuncio que realizó el Ejecutivo federal en su tercer informe de gobierno en 1991.

Consecuentemente, el 18 de noviembre de 1991, el Ejecutivo federal hizo llegar al poder revisor de la Constitución la iniciativa que reformó el artículo 102 constitucional para dividirlo en los apartados denominados “A” y “B” actuales. Se recoge en el apartado “A” la regulación anterior sobre el Ministerio Público federal, y en el apartado “B” se regula la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones estatales.

Como consecuencia de estas reformas constitucionales, existe actualmente en México un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos integral y extenso, en el cual los ciudadanos han encontrado en

52 Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM, 1993, p. 47.

53 Carpizo, Jorge, “Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Caleidoscopio Jurídico-Político. Presencia de los maestros de Facultad de Derecho en la prensa nacional*, México, UNAM, 1991, p. 105.

variadas ocasiones una instancia efectiva en el respeto pleno a sus derechos.

X. FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO Y RENOVACIÓN MUNICIPAL

La implantación y fortalecimiento de un federalismo, cada vez más auténtico, así como la plena libertad y el renacimiento de la institución municipal, representan dos asignaturas pendientes en la agenda política del Estado en México. Ciertamente que para obtener tales objetivos se han concebido planes, aplicado programas y emprendido acciones de gobierno, algunos de los cuales han trascendido incluso a la Constitución, pero ambas metas están en espera todavía de una política de gobierno más radical y sostenida, que seguramente tendrá repercusiones en nuestro derecho público en los próximos años.

Los partidos, las fuerzas políticas y el propio gobierno federal del país presta actualmente gran importancia al tema del federalismo y del municipio, como se constata en diversos pronunciamientos, debates e implementación de políticas administrativas y presupuestarias. En este sentido, son dignos de mención, el “Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo”, celebrado en marzo de 1995 en Guadalajara, Jalisco, que tuvo una nutrida participación e interesantes ponencias, el documento de la Subcomisión de Federalismo Político del Senado de la República, que llegó también a valiosas conclusiones y propuestas en 1996, y el Programa para el Nuevo Federalismo de 1997, emitido por decreto del presidente de la República, y la aprobación del ramo 33 del presupuesto federal que entraña un significativo apoyo para los estados y municipios, pero que también ha originado controversias políticas y jurídicas de las partes interesadas.⁵⁴

1. *El federalismo*

La idea federal ha sido una fuerza que atraviesa la historia de México: penetra, se difunde, se transforma constantemente en nuestro devenir. Cuando examinamos el régimen federal, tenemos forzosamente que convenir que hacia él parecen dirigirse todos los caminos de nuestro destino; así,

⁵⁴ A este respecto, *vid. Foro nacional “Hacia un auténtico federalismo” (Memoria)*, 29 a 31 de marzo de 1965, pp. 467; Subcomisión del Federalismo Político del Senado de la República, documento de trabajo para la comisión plural para la reforma del Estado; Programa del Nuevo Federalismo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de agosto de 1997.

en los tres movimientos sociales de mayor envergadura que hemos experimentado, la Independencia, la Reforma y la Revolución, triunfa tal régimen y se plasma en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, las cuales corresponden a las gestas referidas. De ahí el interés que reviste el tema del federalismo mexicano, pero también la dificultad de transmitir en unas cuantas y apretadas líneas su concepción global.

La lucha entre federalismo y centralismo es quizá el signo más evidente y profundo de esta confrontación; un esquemático recorrido de las cartas fundamentales que rigieron el siglo anterior hace palmario el movimiento pendular que se produce entre ambas formas de Estado. Examinaremos cómo se lleva a cabo esta permanente oscilación constitucional: 1824, primera Constitución federal; 1836, centralismo con las Siete Leyes Constitucionales; 1842, tentativa federal por el Congreso Constituyente de ese año; 1843, Bases Orgánicas acentuadamente centralistas; 1847, Acta de Reformas de índole federal; 1853, bases de carácter centralista expedidas por Santa Anna; 1857, instauración definitiva del federalismo por la generación de Juárez y otros distinguidos liberales.

Aunque el federalismo triunfó en toda la línea con el texto de 1857, su aplicación efectiva en los años que siguieron al mencionado ordenamiento fue relativa; primero, por el efímero imperio de Maximiliano y, más tarde, por la dictadura de Díaz, quien gobernó el país durante largos años y redujo las instituciones constitucionales a un nivel puramente semántico; éstas sólo existían en el papel, mientras en la realidad prevalecía un Estado cada vez más central.

Contra este orden de cosas se convocó, entre otras causas, la Revolución mexicana, de la que surgió como maduro fruto la Constitución de 1917, que ratificó de nueva cuenta y de manera categórica el régimen federal, incluso cuando se presentó el dictamen sobre el precepto que la establecía no fue objeto de debate alguno; en dicho dictamen se expresó:

El artículo 40 del proyecto, exactamente igual al de igual número de la Constitución, consagra el principio federalista tan nítidamente ligado con las glorias del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma.⁵⁵

⁵⁵ *Derechos del pueblo mexicano*, cit., t. V, p. 463.

A partir de la Constitución de 1917, según se dejó anotado, el Estado mexicano ha persistido dentro del sistema federal. Nuestro federalismo, sin embargo, como toda constitución jurídica no ha permanecido estático, sino ha ido experimentando de manera gradual profundas transformaciones, que lo han conducido finalmente a un modelo propio, ajustado a nuestras peculiares condiciones políticas y cuyos perfiles contemporáneos precisa deslindar.

Podemos afirmar, en principio, que el federalismo sigue conservando en México el rango de dogma político constitucional, en cuanto que se le considera, con toda razón, garantía de libertad, de desarrollo democrático y de eficacia en un territorio con nuestras dimensiones; así, nadie ha intentado cuestionarlo seriamente o sugerido la posibilidad de sustituirlo por otro principio configurador del Estado, como podría ser la forma central o regional. Pero si el federalismo no se ha puesto en tela de juicio en nuestro país, tenemos que admitir que en la realidad ha venido sufriendo importantes cambios, que lo están conduciendo por nuevos caminos.

Constituye el régimen federal un serio desafío para el Estado mexicano. Su avance, su solución o fondo puede convertirlo en un formidable instrumento renovador y estratégico, que equilibre los distintos niveles de gobierno y promueva el desarrollo integral de estados y municipios; en fin, que logre un funcionamiento eficaz de la administración pública en general.

No es privativa esta preocupación de nuestro país, así viene aconteciendo en importantes Estados federales, como son Estados Unidos, Suiza, Alemania y Austria, en los cuales, a la distribución rígida de poderes que prevalecía antaño, vienen sustituyendo un federalismo cada vez más cooperativo.⁵⁶

Una inclinación semejante existe también en los países latinoamericanos. En Argentina, el “federalismo devaluado”, apunta Bidart, está cediendo frente a un “federalismo de negociación y de concertación”;⁵⁷ en Brasil, parece emprenderse el “rumbo de un nuevo pacto federativo”,⁵⁸

56 En este aspecto, *vid.* Alberti Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 343 y ss., y VV.AA., *Los sistemas federales en el continente americano*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1972.

57 *Cfr.* Bidart Campos, Germán, “El Federalismo argentino desde 1830 hasta la actualidad”, *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 352 y ss.

58 Camargo, Aspaciá, “La federación sometida”, *Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática*, pp. 352 y ss.

y aun en Venezuela, en diciembre de 1989, se aprobó la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, que tiene como propósito promover el régimen federal.⁵⁹

Por eso, concluye Carmagnani, en las naciones latinoamericanas de sistema federal, y México entre ellas, la tendencia centralizadora está en un *proceso de reversión*, en virtud de que los cambios que han acontecido en la década de 1980 y en lo que va de este decenio nos sugieren que el federalismo centralizador ha entrado en crisis y nuevamente, tal como aconteció en el pasado, pone en tela de juicio no tanto el pacto federal, sino el funcionamiento del mismo, lo cual indica que posiblemente estemos en presencia de una nueva reformulación del principio federal y no de su cancelación.⁶⁰

Apuntan los regímenes federales, en síntesis, hacia un tránsito del federalismo moderno, en el que conviene detenerse algo más.

Como es bien sabido, en el federalismo clásico, la idea era distribuir el poder estatal en dos niveles territoriales distintos, el general y el regional, de modo que a cada uno de ellos incumbía por disposición constitucional una esfera de atribuciones que ejercía de manera autónoma. El sistema federal clásico se distingue, en síntesis, por la separación de dos instancias de gobierno, de dos órdenes coextensos, es decir, una mera relación de yuxtaposición.

El federalismo moderno parte de una nueva concepción de la distribución del poder. En la doctrina, para denominar este fenómeno se utiliza la expresión “nuevo federalismo”, que se encarna en el plano concreto en instrumentos de cooperación. Es cierto que desde sus inicios el gobierno federal implicó colaboración, pero ahora se trata de algo más: se pretende integrar en un mismo mecanismo de gobierno a dos centros antes separados y correspondientes, de asimilar que tanto el gobierno federal como los estatales son piezas complementarias y cuyas atribuciones se dirigen a realizar aquellos objetivos públicos de común interés. De la nueva filosofía federalista han surgido en los países arriba señalados mecanismos de colaboración tanto horizontal como vertical muy interesantes, que se manifiestan, entre otros aspectos, en la coordinación legislativa, en convenios interestatales, en cooperación administrativa, finan-

59 Brewer Carías, Alan R., “El sistema constitucional venezolano”, *Los sistemas constitucionales latinoamericanos*, cit., pp. 778-79.

60 Carmagnani, Marcelo, “Conclusión: el federalismo, historia de una nueva forma de gobierno”, *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, cit., p. 416.

ciera o programas específicos de carácter social. Se viene abriendo paso en la teoría y en la práctica mexicana esta moderna concepción federal.

En la doctrina, se concuerda en que las modernas relaciones intergubernamentales tienen que manifestarse en un sistema político y administrativo más cercano a sus destinatarios, en diseñar un nuevo federalismo redistributivo y cooperativo, que introduzca medidas que permitan nuevas formas de relación entre el gobierno federal y el de los estados. Aunque con distintos fines, se coincide en el fondo, se habla así de “un federalismo coordinado o de cooperación, más moderno”,⁶¹ de “el nuevo federalismo y la descentralización”,⁶² o de que se marcha hacia “un nuevo federalismo coordinado y concurrente”.⁶³

Por otra parte, nuestro actual sistema federal, como sucedió en los demás países, ha venido descansando en las competencias exclusivas para cada orden de gobierno que, por necesidades de desarrollo y consolidación del Estado, operó en favor del poder central. Existe ahora conciencia, sin embargo, de que el federalismo moderno tiene que superar esta concepción; por un lado, a través de una adecuada redistribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, y por otro, mediante una serie de atribuciones compartidas y concurrentes entre el gobierno federal, el estatal y el municipio.

Tales conceptos conducen a una nueva idea del Estado federal que, además, hoy resulta indispensable. Para tal efecto, es indudable que en el futuro tendrán que hacerse algunas reformas constitucionales y legales que, independientemente de conservar y fortalecer las competencias fundamentales del orden local, establezcan otras para ser ejercidas de manera compartida y concurrente. Mientras tanto, el poder central ha modificado su postura respecto de los estados y los municipios, estableciendo una política más favorable a estos últimos, como se comprueba en diversos instrumentos jurídicos y administrativos que se han ensayado para satisfacer las exigencias locales, como han sido los convenios de coordinación fiscal, los convenios de desarrollo, los programas nacionales y otros im-

61 Álvarez del Castillo, Enrique, y Farías, Urbano, “El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano”, *México, 75 años de la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp. 51 y ss.

62 Ortega Lomelí, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988.

63 Faya Viesca, Jacinto, “Hacia un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, núms. 34-35, mayo-diciembre de 1989, pp. 47 y ss.

portantes proyectos específicos que el gobierno federal ha venido implementando en unión de los otros niveles de gobierno.

2. *La renovación municipal*

El municipio mexicano descuella por su venerable biografía. Recibe de las antiquísimas comunas españolas una inapreciable herencia que se reveló en la incorporación definitiva que de la institución hizo Nueva España.

Después, pasada la lucha por la emancipación y cuando los municipios entran al periodo independiente, no se sustraen a la pugna entre federalistas y centralistas. Es paradójico observar en esta etapa que, mientras los liberales no se ocupan del tema municipal en sus Constituciones, los conservadores sí lo hacen de manera amplia en la Constitución de 1836 y en menor grado, en la de 1843.

La transitoria legislación del Imperio y los atentados de los jefes políticos porfirianos contra la organización local dejaron preparado el teatro de los acontecimientos para el marcado interés municipalista que se observa en la elaboración y redacción de la Constitución de 1917.

La Revolución mexicana de 1910 experimentó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal. No hubo programa ni plan revolucionarios que no le diesen la debida importancia.

En los debates del Constituyente de Querétaro, uno de los temas que captaron la atención preferente de los diputados fue de igual manera el relativo al municipio, que provocó encarnizadas y agotadoras discusiones, de donde se generaron nuestras actuales normas en la materia.

La Constitución de 1917 hizo referencia a la institución municipal en diversas disposiciones, referencias que después aumentaron por algunas modificaciones constitucionales; sin embargo, es en el artículo 115 constitucional donde se le da al municipio un tratamiento sistemático, que más adelante veremos.

El artículo 115 constitucional es el precepto rector de la institución municipal, su redacción original sufrió algunas modificaciones en el transcurso de los años, pero en 1983 experimentó una reforma que aspira a imprimirle mayor dinamismo y a rescatar su autonomía, reforma que a pesar del tiempo que lleva en vigor no ha sido cabalmente interpretada, está esperando su ley reglamentaria y su pleno desarrollo institucional.

Una reforma municipal de amplio espectro demanda la realidad nacional, susceptible de producir el renacimiento de tan importante institución jurídico-política, modesta, es cierto, pero la más cercana a las necesidades populares.⁶⁴

Sin pretender hacer un catálogo de calamidades del municipio, sí conviene, cuando menos, recordar los problemas más frecuentes que confronta y que ameritan su reforma a fondo: fuentes impositivas pobres y menguadas; crédito y apoyo financiero escaso y sujeto a excesivo burocratismo; consecuente insuficiencia económica y debilidad administrativa para atender los servicios públicos municipales; centralización del gobierno federal y los estados al manejar los asuntos municipales; deficiencia general de organización interna de la institución municipal; ausencia de comunicación y coordinación con los otros niveles de gobierno, que se traduce en la realización de obras federales y estatales sin consulta o consentimiento de los ayuntamientos; excesiva división municipal que origina que los municipios, por su tamaño, población y recursos, no puedan ser viables; inseguridad e inestabilidad de los funcionarios y empleados por la constante renovación del gobierno municipal, que requiere de plazos más largos para una administración más profesional.

Para enfrentar tan graves y múltiples problemas, se han formulado varias recomendaciones por los estudiosos del tema, destaquemos algunos aspectos importantes de la ansiada reforma municipal:

- Área jurídica y de gobierno. Se requiere expedir una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, que sirva de ley marco para los ayuntamientos del país, sentando los principios generales de gobierno y administración. A la formulación de dicha ley debe seguir la revisión de las leyes orgánicas municipales existentes y la demás legislación local en vigor. Promover la revisión general de las pro-

64 Para la reforma municipal, *vid.* Delgado Navarro, Juan, “Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal. Estrategias e instrumentos”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, núms. 10 y 11, pp. 31 y ss.; VV.AA., *Memoria de la Primera Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zonas Metropolitanas*, México, Secretaría de Gobernación-Departamento del Distrito Federal, 1987; Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP-Banobras, 1993, pp. 148 y ss.; Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 2a. ed., México, Porrúa, 1983, pp. 159 y ss.; Valencia Carmona, Salvador, “La institución municipal: algunos enfoques teóricos, comparativos e históricos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, año II, núm. 6, septiembre-diciembre de 1969, pp. 585 y ss., y Valencia Carmona, Salvador, “La nueva estructura constitucional del municipio”, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.

pías normas que han expedido los ayuntamientos, muchas de ellas obsoletas, constituye también tarea prioritaria, para expedir en el mejor de los casos un verdadero código municipal.

- Área administrativa. La administración municipal requiere de un gran impulso para su modernización; a ella todavía no ha llegado la reforma administrativa en la que deben conciliarse dos ideas directrices de todo régimen municipal: la democracia y la eficacia. Para lograr la eficacia, se requiere llevar a los órganos municipales un personal de índole profesional, en varias direcciones y servicios conviene introducir los concursos de oposición y dar mayor estabilidad a los funcionarios en puestos técnicos, independientemente de la capacitación general a sus autoridades, funcionarios o empleados. En el aspecto externo, deben crearse en las entidades federativas, varias ya lo han hecho, un instituto de desarrollo municipal, que asesore a los ayuntamientos y promueva sus actividades en todos los órdenes; dichos institutos deben contar con los medios suficientes y tener el carácter de descentralizados para evitar la excesiva dependencia que ha hecho a varios de ellos inoperantes.
- Área financiera. Sigue siendo el talón de Aquiles del municipio, consecuencia lógica del desequilibrio general que se observa en nuestro sistema fiscal, que ha concentrado en la Federación los recursos más importantes. A este respecto, se requiere reformas desde la propia norma constitucional que haga una redistribución de las fuentes de ingreso existentes. Asimismo, es necesaria una ley reglamentaria sobre participaciones de los estados y los municipios. Es en este aspecto financiero donde existen iniciativas interesantes promovidas ante el Poder Legislativo, que conviene examinar por la necesidad y pertinencia de algunas de ellas.⁶⁵
- Servicios y obras municipales. En estos renglones, es menester medidas que permitan la continuidad de la obra pública municipal, sistemas de crédito y financiamiento efectivo para la ejecución de obras y servicios, expedición y actualización del plano regulador,

65 Existen diversas iniciativas pendientes en la Cámara de Diputados para reformar el artículo 115, pero destacan particularmente los planteamientos realizados por los diputados Daniel de la Garza Gutiérrez, del Partido de Acción Nacional, y Gilberto Rincón Gallardo, del Partido de la Revolución Democrática, presentados respectivamente el 17 de diciembre de 1992 y el 21 de junio de 1994, *cfr. Diario de los Debates*, núm. 23, año 2, 1992, y para el último, la versión estenográfica del mismo.

con énfasis particular del desarrollo humano y los asentamientos. Es cierto que tanto en servicios como obras le hacen falta al municipio angustiosamente fondos, pero también lo es que requiere de vigilancia estrecha para evitar el abuso; en este sentido, la contraloría interna eficiente es auxiliar indispensable, como también lo es la supervisión que ejerza la legislatura del estado en lo pertinente o la secretaría de la contraloría para los fondos federales; de paso diríamos que, en general, el sistema que existe de contraloría en México a distintos niveles demanda mayor tecnificación e independencia.

XI. CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto en los diferentes apartados de este trabajo, expondremos, de manera sintética, sus principales conclusiones:

Primera. Ha tenido la Constitución de 1917 un profundo significado para la vida política del país y una considerable dimensión en el constitucionalismo mundial. Para los mexicanos, la Constitución ha sido algo más que una ley fundamental, ha representado un norte firme en el devenir nacional, en virtud de que, pese a las múltiples reformas que ha sufrido hasta la fecha, ha logrado mantener nuestros principios políticos esenciales, así como incorporar al mismo tiempo los modernos avances del constitucionalismo.

Segunda. Pese a los innegables méritos de la Constitución de 1917, el incesante proceso de reforma ha provocado una natural erosión constitucional, de ahí que en los últimos años ha venido ganando terreno la idea de que las reformas sufridas por la Constitución de 1917 han sido excesivas, así como que las mismas han lastimado algunas de nuestras decisiones políticas fundamentales. Las preocupaciones apuntadas tienen cierta justificación, en virtud de que se ha acudido en demasía a la reforma constitucional, sea porque la modificación era innecesaria, porque podía superarse mediante una buena interpretación la reforma propuesta o porque se requería de una meditación mayor acerca de una determinada iniciativa constitucional.

Tercera. La Constitución mexicana se enfrenta en la actualidad ante un dilema que puede considerarse decisivo: es objeto de una revisión constitucional integral o se le abroga para expedir una nueva Constitución. Disentimos, empero, del parecer que recomienda la elaboración de

una nueva ley fundamental, por razones doctrinarias y prácticas: *a)* porque tenemos la firme convicción de que, en primer lugar, se rompería con una historia y tradiciones constitucionales singulares, valores políticos que es difícil encontrar en muchos pueblos del orbe, en los cuales las Constituciones se expiden a cada golpe de Estado o de cualquier otro cambio de poder; *b)* en virtud de que la reforma constitucional, pese a sus excesos, ha logrado conservar en lo general las decisiones políticas fundamentales, logrando también introducir principios e instituciones nuevos en nuestro derecho público, que están experimentándose y consolidándose; *c)* porque existen, además, claras razones de oportunidad política para juzgar inconveniente en el momento actual la expedición de una nueva carta magna, ya que el sistema político mexicano está modificándose sensible y profundamente; su punto de arribo es todavía bastante incierto, y no se han generado tampoco los amplios consensos indispensables para que surja un nuevo orden constitucional, *d)* y, finalmente, porque en un tiempo de crisis y de transición como el que se vive, cuando el sistema político y las instituciones están siendo objeto de revisión y cuestionamientos, la Constitución crece en su valor como punto de unión y de confluencia para forjar el Estado mexicano del nuevo siglo.

Cuarta. En el sistema social y económico mexicano, se han operado profundas transformaciones durante la vigencia de la Constitución de 1917. La sociedad mexicana, en primer lugar, cambió de rural a urbana, de ahí que el actual sistema político le resulte ya estrecho y está reclamando su modificación. En la economía, por su parte, el Estado mexicano ha redefinido su papel en lo interno y ha pasado en lo externo de una economía cerrada a una abierta. De este modo, el Estado que albergaba una poderosa y variopinta gama de empresas paraestatales ha ido desprendiéndose de ellas y disminuido su intervención en la economía, mientras que hacia fuera se abandonó el proteccionismo tradicional, para abrirse al intenso comercio internacional de nuestra época.

Quinta. El sistema político mexicano, a su vez, también ha sido alcanzado por hondas transformaciones, que en el orden constitucional se han reflejado y en el futuro lo harán aún más. Durante muchos años, nuestro sistema ha permitido la continuidad institucional y la paz pública, logros de ninguna manera desdeñables en una región políticamente crítica como la latinoamericana; pero tiene que marchar en los próximos años mucho

más de prisa, para adaptarse a su entorno y responder a los cada vez más irresistibles reclamos democráticos.

Sexta. Bajo esta óptica, el sistema político mexicano descansó durante mucho tiempo en principios y reglas que, sin desconocer que estuvieron sujetos a una dinámica constante, consistían básicamente en los siguientes: *a)* un Poder Ejecutivo fuerte en demasía, dotado de heterogéneas y extensas facultades tanto constitucionales como “metaconstitucionales” o “poderes de hecho”; *b)* consecuentemente, un desequilibrio de poderes en perjuicio del Poder Legislativo y del Judicial; *c)* un régimen de partido muy dominante o hegemónico, con incipientes partidos de oposición; *d)* un arreglo entre el Estado y la Iglesia, que duró un largo periodo; *e)* fuerzas militares de raíz popular, que han mantenido una respetable función institucional, y *f)* sustento en las clases medias y populares que el sistema favoreció, implantando al mismo tiempo ciertos controles corporativos.

Séptima. Este esquema ha entrado en crisis; varios de sus principios y reglas están en revisión, y está transitándose a una realidad política diversa. La autoridad presidencial ha sido severamente cuestionada en los últimos sexenios, particularmente a finales de cada periodo constitucional; el Legislativo empieza a dar muestra de mayores bríos y el Judicial comienza a actuar como Tribunal Constitucional; el dominio del partido mayoritario ha decrecido y los partidos de oposición han ganado clientela; las reglas del trato con la Iglesia cambiaron, y no para bien, tampoco se ha encontrado un nuevo arreglo; el propio Ejército, con motivo de los levantamientos armados y de otros incidentes, ha sido enjuiciado a menudo, mientras que las clases medias y populares afectadas por la dilatada crisis económica han dado muestra de una inconformidad creciente.

Octava. Todo este complejo contexto económico y político ha estado en el transfondo de las tendencias constitucionales básicas, influyendo y alimentando el incesante proceso de reforma constitucional. Por eso, la Constitución de 1917 ha sido una Constitución rígida más en la teoría que en la práctica, como se constata en las más de seiscientas reformas que ha sufrido hasta la fecha.

Novena. Las principales tendencias básicas que ha experimentado el constitucionalismo mexicano en su evolución, que actúan a manera de líneas maestras y que hacen comprender las razones que han motivado las variadas modificaciones constitucionales, son las siguientes: *a)* reforma electoral; *b)* equilibrio de poderes entre el presidente y el Congreso;

c) reforma del Poder Judicial; *d)* constitucionalismo social; *e)* Constitución y economía; *f)* ampliación o incorporación de derechos humanos; *g)* fortalecimiento del federalismo, y *h)* renovación municipal.

Décima. Estas tendencias básicas son reveladoras de tres aspectos esenciales para la ciencia del derecho constitucional mexicano durante el presente siglo, a saber: *a)* ilustran acerca de los principales problemas políticos, económicos y sociales que ha confrontado el país, así como de las respuestas que se han dado a ellos en la ley fundamental; *b)* demuestran que son temas constitucionalmente recurrentes, en los cuales se han concentrado el mayor número de modificaciones realizadas al texto supremo, y *c)* reflejan la influencia muy marcada que han ejercido sobre los cultivadores de la disciplina del derecho constitucional en nuestro país, en cuya producción se observa una atención preferente hacia tópicos vinculados directa o indirectamente con las mencionadas tendencias básicas.