

Constitución y realidad política en México





Gabriel Huerta Medina.
Compilador

Derechos reservados, 2024
Partido Acción Nacional
Av Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizada
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción.....	6
Prólogo.....	7
1 El Estado Mexicano y el Presidente de la República a partir del Congreso Constituyente de 1916-1917.....	8
2 Solidez o Entrega: 1917 en el Horizonte del Centenario.....	19
3 La Constitución de 1917 y sus Enemigos.....	24
4 Camino a la Democracia Constitucional en México.....	32
5 Derecho Constitucional y Ciencia Política.....	40
6 Hacia un Texto de la Teoría Política Constitucional.....	48
7 La Política en México: Ideas, Antejos y Cristales.....	58
8 La Realidad del Estado de Derecho Frente a un Nuevo Acontecer Constitucional en la sociedad Moderna.....	66
9 El Derecho Constitucional de las Políticas Públicas.....	76
10 La Relación entre el Sistema de la Política y el sistema del Derecho en México.....	81
11 Las Constituciones del Estado de México: Una Aproximación Histórica.....	89
12 Régimen Político y Democracia: Conflicto Constitucional en el Pluralismo Incompleto.....	103
13 Una gran reforma municipal.....	111
14 Análisis de la Realidad Política Mexicana.....	115
15 Constitución y Democracia en México al Iniciar el Siglo XXI.....	123

Introducción

Estudiar y analizar la “Constitución y la realidad política en México”, es ocasión de diversas reflexiones sobre su vigencia, sus cambios, que tan actual es en este siglo en que se vive, es necesario este trabajo para comprender la evolución y el desarrollo de la Constitución, porque es un proceso que esta cambiando constantemente, y responder a una realidad cambiante y que exige responder a la sociedad con nuevas circunstancias para su mejor desempeño jurídico en México.

En esta compilación de textos, que expresan claramente las situaciones históricas y actuales, en las que se fue dando la creación de la Constitución mexicana y las problemáticas que se dieron alrededor de esta y de los constituyentes.

Esto permitió que en México arribara a tener una democracia, que, aunque no sea dado plenamente, todo gracias a la creación de instituciones electorales (que actualmente el gobierno quiere reprimir) y la elaboración de normas jurídicas que permitieron una mejor política mexicana.

Aunque en México carece no se lleva bien la democracia y una baja calidad de legislaciones y de políticas, esto a impedido un mejor desarrollo en el país. Actualmente esto esta tocando fondo y se ha propuesto cambios para poder salir adelante, pero, con los cambios políticos y los gobiernos actuales han permitido tener una crisis en varios niveles, como de la inseguridad y la violencia. Esto es por que no sean alcanzado los acuerdos políticos necesarios para avanzar a una democracia y a una mejor Constitución política mexicana.

Aquí se busca ofrecer una visión histórica respecto a la Constitución y a la realidad política de México, rescatando los cambios más importantes que se han presentado y a su vez una reflexión sobre la importancia que ha tenido la constitución mexicana, en esas transformaciones importantes que ha tenido y aun quedan muchos pendientes por cubrir, y que le preocupan a la sociedad mexicana, así poder tener una mejor democracia.

Prólogo

Los artículos que ahora acopia este libro sobre la “Constitución y realidad política en México”, tiene no sólo un interés académico, sino, constituye una aportación de mucha utilidad para cuando México se tenga una más clara democracia y un mejor estado derecho, cumpliendo y hacer cumplir la constitución mexicana, para una mejor convivencia en la sociedad.

A través de estos muchos años la constitución y la política mexicana ha sufrido una serie de reformas y complementos con las que se ha pretendido dar una solución a los cambios que ha tenido la sociedad mexicana en este Siglo XXI. Sin embargo, estas reformas, han reflejado, también por los gobiernos y los que están en la política, para su beneficio y no para una mejor vida para el país.

Solo hasta que se ponga un alto a las rectificaciones de la constitución por parte del poder ejecutivo, y se haga una con más profundidad y que aparte se aplique correctamente, solo así se podrá recuperar su auténtico carácter jurídica y hacer posible la existencia de un Estado de derecho en México.

En este trabajo, podrás entender la realidad del Estado de derecho, y como es que a través de diversos momentos de la sociedad esta tiene que modificar el pensamiento para establecer una ciudadanía mexicana más adaptada a los contextos socioculturales de nuestra época que la que estamos viviendo actualmente en México.

La presente compilación, contiene algunas reflexiones en torno a algunos de los problemas que plantea el entorno antes descrito y sus efectos en nuestra Constitución y en la realidad política mexicana.

El Estado Mexicano y el Presidente de la República a partir del Congreso Constituyente de 1916-1917

Gerardo Servín Aguillón

Los acontecimientos sociales y políticos del Estado mexicano en esta época son trascendentales para el destino de México y la conformación del nuevo Estado nacional: sin duda la pobreza, la falta de acceso a la riqueza nacional por los mexicanos, analfabetismo, derechos constitucionales para una parte de la sociedad mexicana, sistema político dictatorial porfirista, rezago económico internacional, ausencia de un sistema judicial de justicia capaz de sostener un régimen democrático, militarismo dispuesto para acceder al control del país y sostener el poder absoluto de un régimen viejo e incapaz de retirarse para dar pauta a la nueva situación de México, fueron algunos de los matices que determinaron en México la necesidad de emprender un cambio social y que no se daría por medio de la ley, sino por la ideología y las armas.

Sin dejar a un lado lo acontecido previamente, la muerte de Francisco I. Madero y Pino Suárez fueron el detonante para la rebelión en México, y, no obstante, que los líderes sociales actuaban indistintamente, existía el interés en común de iniciar una lucha a favor de la unidad nacional y el cambio en el régimen.

El día 19 de febrero de 1913, Venustiano Carranza asume una decisión a favor de México y por la democracia de nuestro país, cuando se notifica que Victoriano Huerta había ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo de la nación, con la aprobación del Senado.

Como se podrá observar no hay ninguna legitimidad de Huerta para conducirse como titular del Poder Ejecutivo de la nación, ello, en razón que en el comunicado recibido por el Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, Venustiano Carranza, no tenía más cumplimiento a la Constitución de 1857 que la aprobación del Senado; sin embargo, conforme a nuestro sistema jurídico el Senado no tenía la competencia para nombrar al Presidente de la República sino el Congreso de la Unión, por lo tanto, el ejercicio del régimen político en manos de Victoriano Huerta no era legal.

Este acontecimiento se observa en el escrito dirigido por Venustiano Carranza al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en virtud que con misma fecha de febrero de 1913 solicitó a los miembros de este órgano colegiado se pronunciara respecto a la actitud (sic) que deberá asumir el gobierno del Estado de Coahuila.

En este sentido, Venustiano Carranza se pronuncia a favor del orden jurídico y de una nación en orden bajo el régimen jurídico de las autoridades en cumplimiento de los mandatos constitucionales. En ese mismo día y frente a la urgencia del asunto en beneficio del país, el Congreso Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza se pronunció a través del Decreto número 1421, donde se pronuncia en el artículo primero el desconocimiento del general Victoriano Huerta como titular del Poder Ejecutivo y se desconocen los actos y disposiciones que se expidan con ese carácter.

Esta solución tiene como sustento el orden constitucional no solo del Estado de Coahuila de Zaragoza, ya que al desconocer a Victoriano Huerta se observa un control difuso para salvaguardar el orden jurídico soberano de México, es decir, desconocer la designación y los actos posteriores del titular del Poder Ejecutivo de México, fundando la resolución en la ausencia de facultades de los miembros del Senado para mantener vigente el sistema normativo constitucional y salvaguardar las instituciones; asimismo, el control de las decisiones públicas a través de acciones que salvaguarden el equilibrio constitucional y legal, ya que en el caso de someter la decisión del Senado a un mecanismo de control jurisdiccional se hubiese considerado la ausencia del titular del Poder Ejecutivo y como consecuencia el desequilibrio del orden jurídico, por eso, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza se pronunció por el desconocimiento de Victoriano Huerta y de las ²³ decisiones que dictará: con ello, hay un pronunciamiento de las instituciones públicas para el restablecimiento del orden jurídico constitucional y legal.

En este orden de ideas, no se está sometiendo a control el orden constitucional, sino las decisiones contrarias a éste desde la ley, por eso, el desconocimiento del acto y las consecuencias del mismo se someten a control, en este caso, a cargo de una de las entidades federativas para salvaguardar la legalidad de la decisión del Senado, y con ello, no se obedece la decisión del órgano federal y se convierte en una desaplicación del mensaje enviado por Victoriano Huerta.



El artículo segundo del decreto 1421 del Estado de Coahuila de Zaragoza expresó no únicamente el desconocimiento de todo gobierno contrario a las instituciones jurídicas, sino que además concedió facultades extraordinarias a Venustiano Carranza para que organizara las fuerzas armadas y coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional, solicitando a los demás gobernadores del país y a las fuerzas de la federación para que apoyen el decreto.

Este decreto buscó a todas luces oponerse al régimen de gobierno contrario a los lineamientos legales y constitucionales, con una visión en favor de la nación. Es claro que existe gobierno que no cumplió el orden constitucional, ya que no era el Senado el competente para nombrar al titular del Poder Ejecutivo, sino correspondía al Congreso de la Unión para convocar a elecciones extraordinarias. Es trascendental señalar que el mensaje de Victoriano Huerta expresa que "...estando presos el presidente y su gabinete."

Venustiano Carranza reconoce la importancia del orden jurídico para la paz del país, es así que, al reconocer su oposición al gobierno huertista publica dos manifiestos en marzo de 1913, destacando aquel que señala: "Si los derechos del hombre son la base y el objeto de todas las instituciones sociales, mal pueden los poderes apoyar su fuerza, su respeto y su prestigio en el éxito de un motín militar llevado a efecto por unos cuantos centenares de soldados; si la Primera Magistratura de la Nación se ha tomado por asalto, los Estados Federales, en su más perfecto derecho, deben reaccionar para restablecer el orden constitucional".

Como se podrá observar de los manifiestos a los habitantes de Arteaga y Ramos Arizpe, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, Venustiano Carranza defiende los derechos del hombre a través del orden constitucional, expresa que no debe obedecerse el gobierno que fue obtenido por la fuerza y las armas, se actuó contra las elecciones democráticas de 1910, por lo cual no es un régimen surgido de las instituciones constitucionales en México; con ello, se podrá recuperar nuestro régimen institucional y no se permita la implementación de un Presidente que ha violado las normas, la democracia, el federalismo y la paz a los mexicanos, con ello, no se justifica que las armas y los militares sean origen de un gobierno contra los principios del orden jurídico.

Venustiano Carranza defendía en todo momento el orden constitucional, impulsaba la bandera de la legalidad y con ello el orden público y la paz, no deseaba las armas para implementar un gobierno, anhelaba un régimen jurídico desde la ley; sin embargo, no todos estaban convencidos que aliarse con Venustiano Carranza en esta lucha fuera lo mejor, ya que todos los gobernadores del país reconocieron al gobierno huertista como legítimo, salvo los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y San Luis Potosí.

Frente a estos hechos resulta importante señalar cuándo, dónde y qué fue lo originó el movimiento revolucionario, ya que hasta aquí, como se puede observar, hay una lucha constante entre un gobierno usurpador y un gobierno constitucionalista que, si bien tiene diferencias y desconocimientos, no se identifica con el origen del movimiento constitucional y social en México.

Es así que, el primero de marzo de 1913 Victoriano Huerta envía telegrama donde reclama a Venustiano Carranza la sustracción de cincuenta mil pesos de los bancos y que el gobierno huertista no tenía conocimiento. Verdad o mentira, hay dos circunstancias: la primera donde Victoriano Huerta se conducía como Presidente de la República frente al gobierno carrancista que lo desconoció, entonces lo que se desprende es una provocación de Victoriano Huerta para reconocer su gobierno, o bien, confirmar que Venustiano Carranza no está de acuerdo con su gobierno.

¿Qué acción realizó Venustiano Carranza frente a la provocación? Con fecha 2 de marzo de 1913 contestó por telegrama donde señaló que: “no he extraído ningún dinero de bancos a que se refiere; y si así lo hubiere hecho, no es usted a quien debo darle cuenta”.

Victoriano Huerta encontró la respuesta de su provocación, no te reconozco como Presidente de México y no tengo porque explicar mis acciones como Gobernador constitucional y legal, emanado de las instituciones jurídicas y democráticas. Con esta respuesta se rompe toda relación y aceptación del gobierno huertista y con ello inició del movimiento revolucionario constitucional.

Asimismo, Venustiano Carranza envió una carta al embajador de los Estados Unidos de América Henry Lane Wilson, con fecha 28 de febrero de 1913, donde explica cuáles serían las condiciones para deponer su actitud de no reconocer a Victoriano Huerta, expresando que el Presidente de México es Pedro Lascuráin, que su gabinete lo acordará de común acuerdo con Carranza y que Victoriano Huerta, su gabinete y los jefes militares que participaron en la ciudadela deberán abandonar el país.

Como podrá observarse, no había manera de conciliar algún acuerdo para beneficio de la nación mexicana por parte de Carranza y Victoriano Huerta, las condiciones expresas al embajador del gobierno de América del norte eran imposibles de cumplir por la situación política y jurídica de México, la muerte de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez fue el ejemplo de Carranza para no permitir un gobierno fuera del orden constitucional y ajeno a interés de México. Esta escena es el inicio del movimiento revolucionario constitucional, inmediatamente Venustiano Carranza organiza el movimiento en el Estado de Coahuila donde es bien recibido y comienzan a incorporarse: el primer encuentro armado entre las fuerzas constitucionalistas y las fuerzas federales leales a Victoriano Huerta sucedió el 7 de marzo de 1913 en el poblado de Anheló en Ramos Arizpe, Coahuila.

Con este evento inicia el movimiento revolucionario en México para instaurar el orden constitucional y legal, donde la lucha deberá ser por la libertad y la Constitución, donde las reformas sociales que exige el país serán dictadas mediante la legislación correspondiente al restaurarse la ley.

El régimen constitucional fue quebrantado por la ambición del poder político y sustentado por los miembros del órgano ciudadano en México y que fue la Cámara de Diputados cuando, sus integrantes avalan sin facultades constitucionales el nombramiento de Victoriano Huerta. La acción criminal del gobierno usurpador huertista quien, con fecha 18 de febrero de 1913 había recibido de manera por demás contraria a los principios de nuestra Constitución el poder, que de manera patriótica Venustiano Carranza defiende este marco normativo cuando se opone algún acuerdo con Victoriano Huerta y expresa con fecha 28 de febrero de 1913 al embajador Henry Lane Wilson de la mala decisión para no respetar la vida del Presidente y Vicepresidente de México.

Asimismo, la defensa de la Constitución es observable en todos los sentidos, no reconocer el nombramiento del Titular del Poder Ejecutivo por violaciones al procedimiento constitucional y al federalismo, no negociar el orden jurídico traicionado a la nación y mexicanos; asimismo, no dejar desamparados a los mexicanos en los derechos a los que aspiraban como pueblo de una nación que había sufrido los asaltos de un gobierno absolutista y dictatorial con Porfirio Díaz y del grupo de favoritos que disfrutaron el país como una propiedad privada,¹⁴ además incorporar en las leyes los reclamos sociales, fueron todos los ideales de Venustiano Carranza en este movimiento constitucionalista nacional.

No se debe dejar de mencionar el Plan de Guadalupe, que en sus siete puntos se observa la decidida voluntad para no permitir que Victoriano Huerta permaneciera como Presidente de la República, así como los titulares de los poderes Legislativo y Judicial, además para reconocimiento

del federalismo, desconoce a los gobiernos estatales que reconozcan a los poderes federales de la administración huertista, donde se otorga a Venustiano Carranza el nombramiento como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Sin duda la visión de Venustiano Carranza para México fue clara y contundente, el único objetivo era devolver a México un gobierno constitucional y que respetara las leyes para el orden y progreso nacional.

De frente a los acontecimientos de la Convención de Aguascalientes y la falta de consenso entre los actores sociales, Venustiano Carranza se traslada al Estado de Veracruz, en donde establece una Comisión Legislativa integrada por José Natividad Macías, Félix Palavicini, Alfonso Cravioto, entre otros, quienes tuvieron la tarea trascendental de elaborar proyectos de leyes en materia Laboral, Agraria, Municipal, y otras más que buscaban sin duda cambiar el derrotero legal de aquellas materias que son trascendentales para México; sin duda existía el compromiso para cambiar el destino de los mexicanos desde leyes de orden social, sin embargo, estos grandes intelectuales expresaron que al ser vigente nuevamente el orden constitucional, no tendrían cabida estas normas, además que Venustiano Carranza no deseaba que se quedarán en leyes por la facilidad de ser modificadas o abrogadas por los gobiernos que no compartan estas prioridades sociales.

Frente a esta situación y la seguridad de mantener estos cambios sociales, existe la necesidad de construir un Estado de leyes que cambiarán la situación económica y social de México, un Estado en donde las fuerzas de estas leyes tuvieran como origen la norma máxima, ya que al quedar en leyes secundarias el trabajo, esfuerzo y la lucha constitucional no tendrían un efecto que perdurará con el tiempo. Entonces la tarea de un nuevo Estado inició con la idea de impulsar una nueva Constitución que hiciera frente a los reclamos sociales, no era suficiente con reformar la existente de 1857, se necesitaba emprender un cambio para hacer vivos aquellos reclamos de mexicanos que por años esperaron este momento.

Jesús Carranza Castro tiene otra historia relativa a la lucha por un nuevo Estado y una nueva Constitución. Señala que el 24 de septiembre de 1913 en la Sala de Cabildos de Hermosillo, Venustiano Carranza pronunció un discurso donde expresó que era necesario crear una nueva Constitución, y con ello, las nuevas leyes constitucionales que resuelvan las históricas necesidades y reclamos del país.

Jesús Romero Flores dice que conocían que se estaba elaborando un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, sin embargo, la mayoría se desmoralizó porque el proyecto no traía las innovaciones que surgieron durante el periodo preconstitucional; no obstante al terminar los trabajos en el Congreso Constituyente hubo una satisfacción de los diputados porque surgió un documento aprobado con artículos fundamentales que definen y proyectan la nueva Constitución como el 3, 27 y 123, además los derechos sociales de la tierra y el trabajo.

El Plan de Guadalupe fue el documento que legitimó a Venustiano Carranza al frente del movimiento social en México al señalar el desconocimiento de Victoriano Huerta y encabezar la causa constitucionalista; en este documento se observa el proyecto de Estado para México y el retorno al orden legal de los titulares de los poderes federales y la unidad nacional, cuando del decreto se dice que será Gobernador Provisional en los estados que reconozcan a Victoriano Huerta, pero no era para ejercer el poder de facultades legales, sino para convocar a elecciones locales y con ello fortalecer el federalismo.

Conociendo el desarrollo del movimiento constitucionalista y los actores políticos, Venustiano Carranza comienza a expedir una serie de decretos donde busca ordenar temas trascendentales para la nación y para el movimiento constitucionalista: es así que, comenzó a establecer lineamientos para las empresas y compañías petroleras, que ahora tendrán que pagar una cuota por la extracción del crudo nacional; asimismo, suspende toda actividad petrolera en tanto no se expidan las leyes que regulen esta actividad, en el caso que se ejecuten obras y broten manantiales de petróleo, se consideran propiedad de la nación.

Con fecha 14 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza modifica Plan de Guadalupe de marzo de 1913, y adiciona en el artículo 2 los temas que se consideran el origen del nuevo Estado nacional: en primer término la igualdad fue una prioridad, el movimiento constitucionalista ya estaba presente por todo el territorio nacional, se conocían las condiciones injustas de los mexicanos, por lo que esta adición buscaba que a través de las leyes que se expedirán buscaran satisfacer

las necesidades económicas, sociales y políticas. Entre la normatividad que Venustiano Carranza expresa en esta adición de trascendencia para México se citan leyes agrarias, fiscales y laborales; asimismo, y con la finalidad de organizar al Estado mexicano, hace referencia a la libertad del Municipio, nueva organización del Ejército, reforma al sistema electoral, Poder Judicial independiente tanto a la federación como en los estados, revisión de los códigos Civiles, Penal y Comercio, reformas al procedimiento judicial, relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques, monopolios, y en general todas aquellas leyes necesarias para asegurar el goce de los derechos e igualdad ante la ley por los habitantes del país.

Una vez que se establece la necesidad de revisar el orden jurídico nacional, no era suficiente con la declaración, se requería cómo deberían hacerse vigentes y que perdurarán para beneficio de México. Venustiano Carranza no deseaba que la igualdad ante la ley no quedaran en leyes que se modifiquen o dejaran de tener vigencia, por lo que, previendo esta situación en el artículo 5 de esta adición al Plan de Guadalupe expresa que deberá manifestar un informe ante el Congreso de la Unión del uso de las facultades extraordinarias, pero del mismo artículo se desprende que las modificaciones a las leyes también serán objeto de ratificación, enmienda o complemento, para elevar a preceptos constitucionales aquellas que deban tener esta naturaleza.

Como podrá observarse hay una gran diferencia entre estos dos documentos, el Guadalupe de marzo de 1913 buscaba derrocar la acción de Victoriano Huerta al ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo contra el orden constitucional, y si bien hay un interés por la nación y la unidad del país para conservar el federalismo, el objetivo primordial fue la defensa del orden jurídico. En la adición al Plan de Guadalupe de 1914 ya se observa que México necesitaba más que no reconocer al Presidente de la República, era necesario cambiar la situación en que se encontraba hundida la población en México, limitar los abusos que Porfirio Díaz había generado y que Francisco I. Madero había logrado derrocar al dictador, que no continuó su objetivo para cambiar a México debido a los actos contrarios a la Constitución y los resultados de una democracia incipiente, pero que fue capaz de cambiar el destino de México. Ahora surge un nuevo traidor para la nación, Victoriano Huerta, quien decidió enfrentar las instituciones jurídicas para conseguir el poder que no le correspondía en virtud que no cumplió con los mandatos de una Constitución.

En el inicio de los trabajos del Congreso Constituyente el día 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza da lectura al informe de proyecto de Constitución reformada de 1857, donde señala su lucha contra el gobierno usurpador y que el proyecto de reforma constitucional lo hace en cumplimiento de las promesas de la Revolución, donde se busca cimentar bases sólidas e instituciones para una nación con progreso, prosperidad, con libertades y derechos.

Con el proyecto de Constitución presentado a los miembros del Congreso Constituyente de 1915, lo que está realizando es entregar el documento que delinearé al nuevo Estado nacional, aquel que a lo largo de la lucha revolucionaria logró observar por el territorio nacional, donde la tristeza, pobreza, rencor, odio, olvido, entre otros sentimientos, fueron el retrato del México que ya no podía continuar; por eso, lo que inició con una defensa constitucional se transformó en un verdadero compromiso con los mexicanos para la igualdad, libertad y desarrollo del país.

Continua Carranza con su intervención y expresa que la Constitución de 1857 ya no era práctica para las necesidades de los mexicanos, que su contenido ha quedado en lineamientos generales, fórmulas abstractas y especulativas de las cuales no hay alguna utilidad positiva; el juicio de amparo ideado para proteger lejos de un resultado pronto y seguro, se convirtió en un liar para la justicia, es una acción casi imposible en los tribunales lo que ocasionó la obstrucción de los procedimientos, se convirtió en un arma política, en un medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados, principalmente porque quedaba a revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta los más mínimos actos de aquellas autoridades.

Derivado de lo anterior, la justificación del Estado de derecho es el origen de las nuevas reglas de convivencia, donde éstas deberán ser prácticas para los fines de nuevo Estado político nacional; el primer argumento en la construcción del Estado nacional es que las normas jurídicas tenga las características para que las autoridades y la población utilicen como un instrumento capaz de resolver los conflictos; esta situación es una reclamación permanente para construir un Estado con estructuras sociales capaces de vincular a las instituciones sociales y los límites con la población, sin trabas ni situaciones anárquicas, ni despóticas ni opresivas, simplemente leyes prácticas que la misma Constitución debe hacer realidad

La soberanía nacional no es una realidad en México, el poder público se ha ejercido en pocas ocasiones de manera libre, en su mayoría por imposición de la fuerza pública; lo mismo ha sucedido con la división del ejercicio del poder público, pues solo ha estado de forma escrita en la ley, en clara oposición con la realidad, ya que todos los poderes se han ejercido por una sola persona, donde se desprecia la ley suprema al extremo que el Ejecutivo ha legislado en todos los asuntos del país.

La división de poderes no es una realidad, ya que el ejercicio se ha realizado por una persona sin respetar el orden constitucional, a tal grado que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de legislar en todos los asuntos, donde los integrantes del Poder Legislativo son simples espectadores, ya que no han al menos observado alguna ley de aquel.

Como se podrá apreciar, el informe de Venustiano Carranza tiene los alcances para construir un Estado diferente donde la Constitución sea el camino y origen del pueblo mexicano, es un documento que solicita sea estudiado libremente, sin presiones y con todo el celo para que sirva a México; asimismo, funda el éxito de su movimiento en una Constitución viva que sirva para superar las condiciones de miserias y pobreza de tantos años de exceso del poder. Que la Constitución sienta las bases para las libertades de los mexicanos.

En este orden de ideas, Carranza dice que una promesa vana es la federación de los estados de nuestra nación, ya que la soberanía de su régimen interior ha sido de letras, porque el poder central ha impuesto su voluntad, siendo las autoridades solo ejecutoras de las órdenes emanadas del Ejecutivo central, dado que en raras ocasiones esa soberanía no ha sido más que nominal, quedando pendiente la promesa de la Constitución de 1857 relativa a asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular, pues los poderes del centro están dentro de la administración de los Estados.

Continúa diciendo: toda Constitución lo primero que debe hacer es garantizar la libertad humana para evitar que el gobierno utilizando el orden y la paz como pretexto justifiquen sus atentados, tiranías, atribuyéndose facultades para dirigir al hombre y su actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente.

Lo primero que tiene que hacer la Constitución es garantizar la libertad humana y que no quede a discreción de los gobernantes. Frente a la ineficacia judicial y las prácticas inquisitoriales, dejan a las personas en situación arbitraria y despótica de los jueces. Las incomunicaciones prolongadas en muchas ocasiones por meses enteros, algunas veces para castigar presuntos reos políticos, otras para amedrentar a infelices sujetos y obligar a confesiones forzadas, casi siempre falsas violando la dignidad humana, derechos humanos y las garantías constitucionales. En este orden de ideas, expresa Carranza que el deber primordial del gobierno es la organización del derecho, con ello se cuida la libertad individual para el desarrollo de la sociedad.

Sin duda, una de las aportaciones máximas por Venustiano Carranza fue establecer un Estado de certidumbre jurídica y de derechos, las autoridades administrativas abusaban en su actuar, al grado que los arrestos eran hasta de un mes, por lo que, concede a estas autoridades castigar las infracciones a los reglamentos de policía, donde la reclusión solo procedería cuando el infractor no pueda pagar la multa.

La concentración de la riqueza es un mal para el Estado mexicano, la pobreza no permite el desarrollo de los pueblos, es así que México deberá iniciar una lucha contra los monopolios y asegurar la libre concurrencia, que junto a la reforma en materia laboral se implementaran leyes para el progreso social en favor tanto de los inversionistas del capital como de los trabajadores con derechos en el trabajo. El Estado mexicano requería de inversiones económicas por los desastres presentados frente al movimiento social revolucionario, pero no se volvería a cometer los errores previos, se requería un equilibrio entre la inversión económica y las fuerzas productivas laborales, y eso se entendía perfectamente.

Sin duda, Venustiano Carranza veía con preocupación lo acontecido en México respecto al ejercicio de la democracia; consciente de la falta de experiencia como nación en estas decisiones, no perdió de vista que un elemento trascendental en la construcción del nuevo Estado mexicano es el relativo al voto universal. En este sentido, el voto es un derecho donde se manifiesta la soberanía nacional, es indispensable su ejercicio, que no se convierta en prerrogativas de una clase, o bien, simulaciones para usurpar el poder, o en su caso, la imposición de autoridades contra las

decisiones del pueblo. Es así que, el ejercicio del voto es un ejercicio de la soberanía y ejercida por los miembros de la sociedad que tengan la conciencia para un gobierno eficaz del pueblo y por el pueblo.

Es importante señalar que Venustiano Carranza expresa su inquietud porque los mexicanos no accedían a la instrucción educativa para construir una república democrática necesaria para el ejercicio del sufragio, sin embargo, no puede negar en esta lucha social revolucionaria la construcción de este nuevo Estado a las clases que más han sufrido y que no tienen la instrucción educativa necesaria para la trascendencia del Estado mexicano; lo llama un engaño imperdonable, que sería: "... impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio, exigiendo para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad".

El Municipio independiente es una de las conquistas de la Revolución que dará libertad política al gobierno y a la vida municipal e independencia económica, que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, terminando con la voracidad insaciable de los gobernadores, preocupados en todo momento por los intereses públicos y no por el beneficio de las camarillas que solo van arrastradas por el afán de lucro y mejor personal; no sin olvidar, la historia de nuestra vicepresidencia que se caracterizó por inútil o violadora de leyes, o bien, para sustituir en el puesto al Presidente de México, monopolizando el poder en el grupo político. La vicepresidencia no se distinguía por un buen historial, no garantizó una sucesión presidencial pacífica: lo que sí hizo, fue debilitar el gobierno de México.

En relación con el Presidente de la República, Venustiano Carranza destaca la relación que tenía con los miembros del Poder Legislativo, en donde se desprende la ausencia de coordinación y colaboración con los miembros del órgano colegiado de conformidad con las facultades concedidas por la Constitución de 1857, es decir, hacían imposible el ejercicio del poder público por parte del titular del Poder Ejecutivo, que se sujetaba a la voluntad caprichosa de aquellos que no siempre fueron lo mejor para México. Por eso, se elimina de la Cámara de Diputados juzgar al Presidente de la República y a los altos funcionarios de la federación; asimismo, ello provocó dictaduras y diputados serviles. Que el sistema de gobierno sea fuerte implica mantener en orden a poblaciones indisciplinadas dispuestas a toda clase de desmanes, y con ello, en gobiernos despóticos, por lo que acepta el uso de libertades en orden y con conciencia.

El gobierno será justo y fuerte cuando el Presidente de la República sea electo directamente por el pueblo, ya que éste será el soporte contra la tentativa de las acciones invasoras de otros poderes. Carranza se opone al parlamentarismo ya que no hay antecedentes en México y sería aventurado iniciar una figura débil, cuando debemos fortalecer el sistema de gobierno del Presidente personal. En este sentido, lo más viable para México es conservar un gobierno de la república, respetando la libertad, igualdad y seguridad de los derechos del pueblo mexicano.

La vicepresidencia -expresa Carranza- recayó en hombres faltos de escrúpulos, sobrados de ambición, poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la menor cooperación útilmente en el gobierno de su país, sino solo el medio para alcanzar ventajas con perjuicios de intereses públicos y que debilitó el gobierno de la república. La vicepresidencia en Porfirio Díaz fue considerada como el medio para conservar el poder en favor del grupo en el caso que falte el Presidente de la República.

Otra preocupación de Venustiano Carranza fue la completa independencia del Poder Judicial para hacer efectiva las garantías individuales contra los excesos del poder público, tener tribunales independientes que protejan el goce pacífico de los derechos civiles.

Como podrá observarse, Venustiano Carranza hace una excelente reseña de la vida pública en México de principios del siglo pasado, un Estado en completo desorden institucional, pero perfectamente ordenado para el gobierno central y absolutista; la Constitución requería de un trago de oxígeno capaz de regresar al pueblo aliento de derechos y libertades, donde la autoridad no extralimitara sus facultades y existiera el futuro de la nación como un país independiente y capaz de crecer frente a estas adversidades.

Este fue el compromiso de los asambleístas constituyentes, el Arme deseo de entregar un documento jurídico real, social, justo y ordenado, que cumpliera las expectativas que México reque-

ría no para ese entonces sino para el futuro, aventura que empezó el 4 de diciembre de 1916 con la primera sesión legislativa donde se aprueban las reformas al Reglamento Interior del Congreso General.

Sin duda la construcción del nuevo Estado mexicano fue la continuidad del presidencialismo y la no aceptación del sistema parlamentario, sin embargo, hubo voces como el Diputado Constituyente Manjarrez que manifestó su beneplácito en instaurar este sistema para garantizar la democracia en nuestro país. En la discusión del artículo 89 del proyecto de Constitución expresó que aprobar los artículos en los términos presentados, es entregar el orden jurídico constitucional al titular del Poder Ejecutivo y con ello establecer desde la ley un dictador.

Se tenía presente la historia inmediata de Porfirio Díaz y Victoriano Huerta, no se deseaba volver a los actos dictatoriales, absolutistas y usurpadores cometidos en México, además, ya se tenía conocimiento a esa fecha -18 de enero de 1917- que el Presidente de la República concentraría facultades para ejercer las leyes sin mayores limitaciones que la misma Constitución. Este es el argumento esencial para aceptar un Presidente de la República fuerte, lleno de facultades y que seguramente se defendería de los actos e invasiones legales del Poder Legislativo.

México no estaba preparado para un sistema parlamentario, además de la historia en México, que no tenía la experiencia para ejercer este nuevo sistema de gobierno, la democracia en México no era la mejor en la práctica desde hacía 30 años; asimismo, la ciudadanía no tenía el conocimiento de la vida pública en México como economía, política, derechos entre otros, debido a la falta de instrucción educativa, con lo que había la falta de experiencia en las decisiones públicas y de conciencia para la trascendencia de las decisiones del voto público. Es por ello que Venustiano Carranza impulsó la educación entre los mexicanos, no únicamente para una formación profesional sino como una forma de vida donde se decidiera lo público de México hacia un sistema democrático y republicano.

Resulta importante subrayar que en los debates del artículo 83 del proyecto de Constitución hubo una discusión respecto a la reelección del Presidente de la República Interino, donde el Diputado Constituyente Cravioto señaló que se precisara el alcance que el Presidente de la República nunca podrá ser reelecto, afirmando que debemos entender que quien ocupe este cargo, nunca volverá a ser electo, o bien, es una reelección inmediata. El Diputado Constituyente Machorro expresó que, efectivamente, se refiere a la situación que jamás podrá ser reelecto para evitar situaciones como lo sucedido con Porfirio Díaz y Manuel González, que se alternaban en la Presidencia de la República. Por su parte, el Diputado Constituyente Espinosa señaló que la prohibición absoluta para volver a ser Presidente de la República quien ocupó el cargo, es un absurdo antidemocrático, sin embargo, expresa que de la redacción no significa que no pueda serlo en otro periodo por eso, en lugar de la prohibición absoluta se diga que sí podrá serlo en algún tiempo lejano, por lo que solicitó eliminar la palabra nunca y sustituirla por no, con lo cual se podría volver a ser Presidente en un periodo diferente pero no reelegirse inmediatamente.

El Diputado Constituyente Múgica expresa su aceptación para que quien ejerció la Presidencia de la República de manera interina, por ninguna circunstancia lo vuelva a ejercer en el siguiente periodo. El Diputado Constituyente

Calderón señaló que esta prohibición no es democrática, pero se ha aceptado por una necesidad institucional, pero ello implicaría que al no aceptar la reelección se podría privar de un representante que se distinga por una buena labor de administración al frente del Poder Ejecutivo. En este orden de ideas, en igual sentido, el Diputado Constituyente Martínez Escobar señaló que no existe miedo a que un Presidente de la República no pueda serlo nuevamente, ya que este artículo 83 podrá modificarse para este caso en concreto por parte del Poder Constituyente para reformar este artículo constitucional en un futuro, por eso sí debemos contemplar la no reelección del Presidente de la República inmediatamente.

Este debate es importante para la construcción del Estado nacional mexicano; como se podrá observar, hubo voces por establecer la elección inmediata de quien ocupe el cargo de Presidente Interino, expresando que sería una buena decisión permitir elegir a quien ocupe este cargo. Sin embargo, la ideología revolucionaria del principio de Sufragio Efectivo No Reelección y los principios de Constitución y Reforma se fusionaron, para que no se vuelva a presentar acuerdos políticos, no obstante, también se dijo que era un principio antidemocrático, de ahí las voces para que el Presidente Interino pueda ser electo Presidente de la República en el periodo inmediato.

El artículo 89 sin duda es el debate del presidencialismo mexicano. En las observaciones al contenido del dictamen de la comisión relativo al artículo 89 fracción II, el Diputado Constituyente Manjarrez expuso su beneplácito para instaurar un sistema parlamentario, que es el único que garantiza el funcionamiento de la democracia, pero se ha malentendido cuales han sido las aspiraciones populares en cuanto a la revolución, ya que ésta políticamente se hizo contra el Poder Ejecutivo y no contra el Poder Legislativo, por lo que, en vez de limitar las funciones del Poder Ejecutivo vamos ampliarlas cuanto sea más posible para maniatar el Poder Legislativo señalando como ejemplo el veto presidencial.

La Constitución está llena de facultades para el Ejecutivo, con ello vamos hacer legalmente al Presidente de la República un dictador y esto no puede ser, por eso el nombramiento de los secretarios de estado y del despacho requiere previa aprobación de la Cámara de Diputados y tendrán responsabilidades, iniciativa presentada por 25 diputados, de otra suerte, esos que llaman vulgarmente ministros, son lo mismo que cualquier empleado.

El Diputado Constituyente Pastrana Jaimes comenta que el régimen parlamentario está muy lejos de nuestro sistema de gobierno. Por los abusos del Poder Legislativo lo hemos encadenado, de tal manera que este poder ya no podrá estar agresivo contra otros poderes, por ello, necesitamos también limitar al Poder Ejecutivo absoluto, por lo tanto, necesitamos restringir al Ejecutivo para que no abuse.



Se va corriendo a una dictadura; con esto, en México tiene más poder el Presidente que un rey o algún emperador, sin embargo, nuestras condiciones políticas, y dados nuestros antecedentes, no podemos adoptar un sistema parlamentario, si bien se limitó al Poder Legislativo, eso no quiere decir que instauremos un dictador en lugar de varios dictadores, se necesita una larga preparación, pero eso no significa que no se pueda sentar la primera piedra para el futuro, por eso los ministros (secretarios de Estado) tienen que ser nombrados con la aprobación de la Cámara de Diputados.

Continúa señalando Pastrana Jaimes que un poder absoluto es un poder débil, es odioso, ya le quitamos al Poder Legislativo facultades para que no abuse, ahora es necesario ver al Ejecutivo para que no abuse. Es importante que prevalezca la armonía entre los poderes, debemos de medir la cantidad de poder, por eso es importante que los nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de la Cámara y que sean solidariamente responsables con el Presidente de la República.

En defensa del sistema presidencial, el diputado Constituyente Manuel Herrera señaló que el sistema presidencial es un sistema de equilibrio de los tres poderes, sus atribuciones están equilibradas para la marcha armónica para producir el mejoramiento del pueblo, pero no es cierto el Presidente se constituya en un dictador, lo que se ha hecho es formar un sistema presidencial democrático y absolutamente republicano, las cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros porque esa atribución es del Poder Ejecutivo, y bajo ningún concepto la política y los programas deben estar supeditados a otro poder, se dijo que ya no es tiempo de que los que están por el sistema parlamentario apoyen este sistema, deberían haberlo propuesto y apoyado a su debido tiempo. Ahora estamos en el sistema presidencial, no queremos híbrides en nuestro sistema de gobierno, hagamos que sea un poder netamente de equilibrio y presidencial.

El Diputado Constituyente Martínez Escobar defendió el sistema presidencial, señaló que en Estado Unidos es fuerte, armónico y que trae beneficios para aquel país. Afirma que aquellos que favorecen el parlamentarismo son como plantas exóticas (sic), como gestos fantásticos, no están con la verdad sociológica, política ni histórica. La historia de México ha demostrado que el titular del Poder Ejecutivo se comporta como un poder dictatorial, como los casos donde Iturbide, Santa Ana, Juan B. Ceballos y Huerta que disolvieron los congresos, por lo que encontramos momentos donde la rivalidad entre los poderes se ha favorecido por quien posee la fuerza militar.

Si aquí implantamos el parlamentarismo nunca tendremos un gobierno estable, el parlamentarismo ha funcionado en los países de Europa porque tienen muchos años de vida democrática, muchos años de vida libre, hay una relación entre gobierno y gobernados, entre los poderes mismos como órganos de gobierno y de estados; pues bien, el sistema presidencial requiere un ejercicio completo, para que las facultades del Ejecutivo no puedan ser esterilizadas por ninguno de los otros poderes, ni el Ejecutivo quebrante la armonía con los otros poderes. No nos embriaguemos con sueños -continúa señalando Martínez Escobar-, no a la designación de los ministros por el congreso, no al sistema parlamentario en este país.

Respecto a la responsabilidad de los servidores públicos, la discusión del artículo 108 del Proyecto de Constitución se presentó a través del Diputado Constituyente Céspedes, quien pide a la comisión señale las razones por las que no se consideró al Presidente de la República como responsable de las violaciones a la Constitución. El Diputado Constituyente Jara expresó que la comisión no tomó en cuenta al Presidente de la República en lo referente a las responsabilidades, porque tendría que ser juzgado por los otros poderes y en estas condiciones originarían un conflicto público.

En orden de participación, el Diputado Constituyente Céspedes expresó que el Presidente de la República como ciudadano de honor, no debe ser juzgado dentro de los preceptos sagrados que la Constitución le ha otorgado, pero señaló que se debe hacer responsable de las violaciones de estos mismos preceptos. La Constitución de 1857 dice que solo puede ser acusado por los delitos de traición a la patria, estos delitos son bastante peligrosos, pero ¿cuándo se podrá acusar al Presidente de la República de traición a la patria, si tiene el freno de los otros poderes? Por delitos del orden común sería peligroso, pero por los casos de violación a la Constitución sí es posible. Señaló que ¿quién nos asegura que tengamos en lo futuro un Presidente modelo, un Presidente como es el anhelo de esta asamblea? No hay la seguridad.

Continúa expresando que se han dado facultades numerosas al Ejecutivo, y así vamos exigir que sea responsable de los preceptos de esta Constitución como corresponsable de las acciones que realice, lanzando la siguiente pregunta ¿por qué no va a ser responsable de las violaciones a esta misma? Es un ciudadano igual que todos nosotros y aunque sea funcionario de alta investidura, no por eso deba dejar de ser responsable de las violaciones que haga a esta Carta Magna, por tanto, realizó una invitación para que apoyen los Diputados Constituyentes una adición en el sentido que el Presidente de la República sea responsable también de las violaciones a los preceptos de la Constitución.

El Diputado Constituyente Lizardi comentó que nuestro sistema político está organizado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de esos poderes es soberano con relación a los otros. Se necesita que cada uno de estos poderes sea intocable por los otros dos y se consigue fácilmente en el caso del Judicial y Legislativo, ya que están compuestos de varios miembros y en caso de enjuiciar a uno de ellos por faltas a la Constitución, quedarían los otros miembros, quedando así los poderes intactos, pero en el caso del Poder Ejecutivo es diferente, ya que se deposita

en una sola persona y en el supuesto que durante el ejercicio de su cargo pudiera ser procesado por violaciones a la Constitución, se daría lugar a la intromisión de los otros poderes sobre el Poder Ejecutivo, cosa que no sería lo más recomendable en nuestro sistema de equilibrio de los poderes públicos.

La misma Constitución evita que el Presidente viole la Constitución, no es necesario enjuiciarlo en ningún acto del Presidente de la República, ya que en ninguno de los ramos de la administración tiene validez su firma, si no va conjunta con el secretario de Estado correspondiente, quien pudiera evitar la violación a la Constitución no firmando el documento. No se trata de perdonar al Presidente, se necesita conservarlo en su investidura y ejercicio del Poder Ejecutivo sin perjuicio de castigarlo después. Dice entonces que se castigará primero al secretario de Estado que debió impedirlo, en segundo lugar no se castigará de momento al Presidente, pero sí después, cuando no estuviere ya en el ejercicio de su cargo, de no ser así habremos roto por completo el equilibrio de los poderes y convertido al Ejecutivo en un esclavo del Legislativo.

El Diputado Constituyente Pintado Sánchez expresa que la inconsistencia planteada por el Diputado Constituyente Lizardi es manifiesta, cuando expresa que los secretarios sean responsables de aquello que sancionan con el Presidente, sino es todo lo contrario. Señala que, desde la Constitución de 1917 en adelante, hubiera un hombre que comprenda que sus facultades están limitadas en la Constitución y no invada las facultades del Legislativo, por lo tanto, propone no votar de acuerdo con el dictamen, desde el momento que ataca una de las libertades más grandes de nuestra Constitución.

Sin duda había la confianza absoluta en el Presidente de la República para conducir de manera honrada y legal las facultades concedidas a través de la Constitución; es así que el Diputado Constituyente Ugarte dice que un Presidente honrado no actuará contra los intereses del país, que en cada departamento u órgano por medio del cual el Presidente de la República ejerce sus funciones, no habrá Presidente carente de honradez, que falseando la confianza del voto popular se llegue a someter a los desatinos de su secretario.

Continúa diciendo que en las violaciones a la Constitución dejar sin responsabilidad al Ejecutivo sería el peor de los gobiernos, que los secretarios tendrán que ser hombres conscientes, ilustrados y patriotas, que dimitirán antes que ser cómplices de una violación flagrante a la Constitución, por lo que, no hay peligro que el Presidente de la República cometa violaciones a la Constitución y quede sin castigo, ya que el secretario de Estado es el responsable de éstas y el Presidente de la República responde por traición a la patria y por delitos graves de orden común en el ejercicio de sus funciones.

Como podrá observarse en el desarrollo del presente, valdría la pena preguntar ¿qué pasó con el titular del Poder Ejecutivo en México después de las invaluable intervenciones de los miembros del Constituyente Permanente de 1916-1917.

Solidez o Entrega: 1917 en el Horizonte del Centenario

Rafael Estada Michel¹

No son únicamente cien años de un texto fundamental los implicados en la efeméride del 5 de febrero de 1917. Porque así lo quiso el primer jefe de la Revolución constitucionalista mexicana, Venustiano Carranza, y en ese sentido convocó al Constituyente de Querétaro, en 2017 se conmemoran ciento sesenta años de vida institucional.

En efecto, la carta de 1917 vino expresamente a adicionar y reformar a la célebre Constitución de 1857 que, en tanto símbolo unificador, liberal y federalista, podríamos seguir considerando vigente y actuante.

Carranza, un profundo conocedor de la Historia Patria y un gran admirador de la obra de Benito Juárez, quien durante el periplo 1858-1867 defendió al texto fundamental liberal por antonomasia no solo del fragor de la guerra civil sino de la injusticia anexa a la intervención franco-austriaca, conocía perfectamente lo que los símbolos implican para la vida de las repúblicas. Pero hay más que lo meramente simbólico en el horizonte carrancista: tan sólo setenta años después de la guerra contra el invasor estadounidense (la Mexican War de 1846-48) todavía quedaban en 1916-17 mexicanos que se hallaban vivos cuando el tratado de Guadalupe Hidalgo fue suscrito, con la consecuente y dolorosa mutilación de nuestro territorio.



Don Venustiano se pronunció siempre en contra de cualquier colaboracionismo con las potencias injerencistas. No aceptó apoyar a al reich alemán en la primera Gran Guerra, pero tampoco escuchó los cantos de sirena del invasor norteamericano que en 1914, desde Veracruz, pretendía servirle en bandeja de plata el triunfo sobre el usurpador Victoriano Huerta. El recuerdo del ominoso pacto de la Embajada que le costó la vida al Presidente Francisco I. Madero se hallaba muy presente en el primer jefe de la Revolución constitucionalista. Y tanto que, tan pronto como se alzó

1 Estrada Michel, Rafael. Solidez o entrega: 1917 en el horizonte del centenario. En: Revista Bien Común. Año XXIII. No. 264, marzo del 2017. Págs. 5-10

en su calidad de gobernador de Coahuila en contra del gobierno usurpador de Huerta, envió un telegrama al Presidente Taft, de los Estados Unidos, en los siguientes términos: “la festinación con que el gobierno de usted ha reconocido al Gobierno espurio que Huerta trata de implantar sobre la traición y el crimen, ha acarreado la guerra civil al Estado de Coahuila que represento y muy pronto se extenderá en todo el país. La Nación Mexicana condena el villano cuartelazo que la ha privado de sus gobernantes constitucionales, pero sabe que sus instituciones están en pie y está dispuesta a sostenerlas. Espero que vuestro sucesor obrará con más circunspección acerca de los intereses sociales y políticos de mi Patria”.

Todo un ejemplo para los tiempos que corren esto que don Manuel Aguirre Berlanga llamó “el principio de la era diplomática del señor Carranza”. El sucesor de Taft, el ilustre profesor de Derecho Constitucional Woodrow Wilson, invadirá Veracruz y tratará de convencer a Carranza de que su intervención garantizaría el restablecimiento de la democracia en México. Viejo zorro, nada “pachorrudo” como lo llamaba su paisano el joven presidente Madero, Carranza no cedió ante Wilson y recuperó, sin intervencionismo angloamericano alguno, el Estado constitucional que tanto esfuerzo había costado cimentar.

Es en esa clave patriótica en la que se debe leer el Constituyente de Querétaro y su obra, la primera Constitución social del mundo occidental, por más que los europeos, aún hoy, le escatimen tal carácter en favor de la de Weimar, dos años posterior, o de las intentonas francesas revolucionarias (1793) o decimonónicas (1848), que francamente quedaron simplemente en eso. Pero también en una clave social, no ajena en absoluto al ideario -bien que moderado- de Carranza. Felipe Tena Ramírez, quizá el tratadista de Derecho Constitucional más importante de la segunda mitad del novecientos, afirma que la clave se sustenta en el reconocimiento de ciertas prerrogativas que se dieron a favor, primero, de determinadas clases sociales en detrimento de garantías estrictamente individuales (artículos 5° y 123) y, después, de atribuciones conferidas al Estado mexicano (artículos 27 y 28), en franco desafío hacia las libertades individuales.

Carranza sabía bien lo que nos jugábamos, y nos hemos jugado siempre, frente a los vecinos del Norte. Si en 1847 solo siete estados habían plantado cara al enemigo, requeríamos reformular nuestro federalismo en términos funcionales y eficaces: en términos de Unión, la tercera entre las garantías del Plan de Iguala (24 de febrero de 1821), instrumento a través del cual el país alcanzó su independencia respecto de España. Pero requería también, y con urgencia, de instituciones sólidas. La Constitución de 1917, así, debería generar los consensos suficientes para incluir, de ser posible, a los Convencionistas que, desde Aguascalientes, en 1914, se habían pronunciado con el apoyo de los generales Emiliano Zapata y Francisco Villa, por un nuevo pacto constitucional de carácter parlamentario y progresista. Si la vigencia de la carta liberal había sido meramente retórica durante la larga dictadura del general Porfirio Díaz, hacía falta reformular la legislación fundamental y poner a funcionar con eficiencia instrumentos de honda raigambre libertaria, como son la institución del juicio de Amparo y la no menos trascendente del Ministerio Público. Sin el funcionamiento cabal de las instituciones no habría forma de evitar el intervencionismo yanqui.

Todo ello es particularmente apreciable en el proyecto que el primer jefe presentó a la Asamblea y en el célebre discurso que pronunció ante ella al inaugurarse los trabajos el 1° de diciembre de 1916. Gobernabilidad institucional al lado de libertades ciudadanas: la opción preferencial del 1857, aunque pasada por el cedazo del sistema presidencial a lo Emilio Rabasa, el célebre autor de La Constitución y la dictadura, esa ineluctable referencia jamás referida en el Constituyente.

Lo social constituiría el gran advenimiento en la Asamblea. Hay quien sostiene que en contra de los deseos de Carranza y de su grupo Renovador, se abrieron paso los célebres artículos 3°, 27 y 123 constitucionales. No entro en la discusión. Vayamos mejor a las cuestiones de diseño, a los fundamentales liberales del 57 inacabados, cuando no interrumpidos, por la larga y autoritaria Pax porfiriana.

Hay, entre ellos, uno que ha cobrado renovada fuerza en los pasados años. Me refiero a la institución del Ministerio Público que, como denunció José Natividad Macías, el jefe de la fracción carrancista en el Constituyente queretano y coautor, con Luis Manuel Rojas, del proyecto de Constitución, se estableció entre nosotros en 1857, como tantas otras instituciones, “a medias y eclécticamente”. Y es verdad: el Ministerio acusador fue, tras su introducción en la Carta liberal, una oficina de ayudantía para el juez de instrucción, sin la autonomía que un sistema acusatorio y adversarial de enjuiciamiento parece no solo garantizarle sino incluso exigirle.

Según el discurso pronunciado por el primer jefe (a la sazón, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación) al inaugurarse los trabajos del Constituyente en diciembre de 1916, las garantías del artículo 20 de la Constitución de 1857 habían resultado “en la práctica... enteramente ineficaces” pues, al sólo ser respetadas “literalmente” permitieron, a su lado, seguir prácticas “verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos”. Así, se avanzó muy poco con todas las adiciones acusatorias que el Constituyente de 56-57 introdujo al proceso penal pues éste ha sido “con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza. Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones del derecho de defensa impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna manera podrían afectarlo”.

Poco había cambiado con la creación, porfiriana por cierto, de la Procuraduría General de la República. La dependencia, ahora en el ámbito del Poder Ejecutivo, ralentizaba las capacidades de un organismo llamado a desplegar su potencial de libertades en un procedimiento penal asaz distinto al inquisitivo que campeaba aún en México. Y eso, precisamente, es lo que denuncia Macías, quien manifestó especial interés por constitucionalizar las garantías del adecuado procesamiento penal sin dejarlas a la ley secundaria. Hoy, al hablar de autonomía de las fiscalías, haríamos bien en recordar su pensamiento.

Volvamos con Carranza. Don Venustiano plantea en su Discurso una innovación “que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal”: dará vida y operatividad a la institución -letra muerta, “decorativa”, por entonces- del Ministerio Público. Hasta 1917, los jueces mexicanos, “iguales a los de la época colonial”, han sido los encargados “de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar”. Muchos entre ellos, “ansiosos de renombre”, procuraban “con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y honor de las familias”. Era necesario, aun en medio de la lucha revolucionaria, restituir a los jueces “toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura”, puesto que la persecución de los delitos y la búsqueda de los elementos de convicción quedarían al cargo exclusivo del Ministerio Público, institución con la cual “la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16 nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige”, esto es, a través de la convicción que un agente genuina y autónomamente acusador lograse generar en el órgano de enjuiciamiento.

Sobre la base de estas ideas el artículo 102 de la Constitución de 1917 vendría a establecer, en sus términos originales, que los funcionarios del Ministerio Público eran de libre nombramiento y remoción por parte del Ejecutivo y debían hallarse presididos por el Procurador General de la República, cuya intervención personal se reducía a los negocios en los que la Federación fuese parte. En los demás, podía intervenir “por sí o por medio de alguno de sus agentes”. Hacia 1940 se reformó la Constitución para establecer que el titular del Poder Ejecutivo únicamente podía remover no sólo al Procurador General de la República sino a cualquiera de los funcionarios del Ministerio Público según “principios de estricto derecho”.

Puede apreciarse que la autonomía por la que suspiraba Macías fue abriéndose paso no para el Procurador o Fiscal general, sino para los agentes del Ministerio Público. El tema no solo pasa, siendo importante, por la autonomía del Fiscal general frente al Ejecutivo (federal o local, según sea el fuero competencial) sino por la autonomía relativa de los funcionarios de la Fiscalía, procurando la difícil tarea de guardar el precario equilibrio que logre evitar la subversión del principio de unidad en el Ministerio acusador.

Es un tema de incentivos, y lo es más a partir de 2014, fecha en que la enésima reforma constitucional quiso incentivar el desarrollo de un Ministerio Público eficaz y capaz de ganar casos ante el reto de eficiencia que le impone la reforma al sistema de justicia penal de 2008: la llamada reforma de los juicios orales, que implica procedimientos acusatorios y adversariales en los que quede asegurada la igualdad de armas litigiosas entre los diversos actores.

Con todo, desde 1994 nos había quedado la impresión de que lo importante es que el Procurador general no sea designado libremente por el Ejecutivo en turno, sino por un proceso que posea

intervención del Senado. Un error de visión, creo, pues la autonomía debe desplegarse mucho más allá del Procurador y de los sistemas para su designación, hoy vueltos a colocar en la palestra de la discusión y el análisis. El tema mayor, estructural como quería el diputado panista Salvador Rosas Magallón en 1966, es un tema de enfrentamiento con la realidad actuante y, por lo tanto, es un tema de rendición de cuentas por parte de quienes mienten o no realizan con eficacia su labor procesal.

A partir de 2014 el Ministerio Público se organiza, por disposición constitucional, en una Fiscalía general. El órgano es lo que goza de autonomía para el desempeño de su Ministerio, trascendentalmente republicano, por cierto. Si leo bien, no es de su titular, el Fiscal general de la República, de quien se predica la autonomía.

Es al Ministerio Público al que corresponde la persecución de los delitos, en este caso del orden federal. Por tanto, es el agente del Ministerio el que: Solicita medidas cautelares; Busca y presenta las pruebas; Procura que los juicios se sigan “con toda regularidad” para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; Pide la aplicación de las penas; Manda y conduce a las policías para la investigación de los delitos; Puede considerar criterios de oportunidad para el ejercicio -o no- de la acción penal. Se encarga, pues, de acusar con eficiencia, de procesar los casos con eficacia y de garantizar el adecuado procesamiento de las causas en sentido pro persona, esto es, buscando la solución que de mejor forma proteja los derechos fundamentales de víctimas y procesados (artículo 1° constitucional a raíz de las adiciones de 2011). Para todo ello debe contar, además de con la suficiente capacidad técnica y de funcionamiento, con una estructura -hoy “constitucionalmente autónoma”- que le dispense el apoyo material necesario y le garantice las condiciones indispensables para el ejercicio de su función.

La gran pregunta es hoy -como en 1917- la siguiente: ¿cómo estructurar a la Fiscalía general para que el Ministerio Público cumpla sus funciones con la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los Derechos Humanos que exige el texto constitucional? ¿Cómo hacemos de su compleja estructura un baluarte institucional de esos que tanto requiere el Estado mexicano?

La Constitución general de la República sólo impone el que existan “al menos” dos fiscalías especializadas (la electoral y la anti-corrupción) y el que se establezca un -por lo demás urgente- servicio de carrera.

Como puede apreciarse, no hay ninguna razón para replicar la estructura de la actual Procuraduría general en la Fiscalía, como hace el proyecto de ley aprobado por unanimidad en la Cámara de diputados desde el propio año catorce, mismo que solo espera, para ser ley, la aprobación del Senado.



El proyecto es minimalista. Al no contar con una Teoría general de los Órganos constitucionalmente autónomos, en el caso de la Fiscalía general de la República se sigue el modelo unipersonal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin siquiera establecerse un Consejo consultivo ciudadano. El Fiscal general, como el Procurador actual, puede autorreglamentarse, remover a los servidores públicos, crear y eliminar vicefiscalías, organizar el servicio de carrera como considere mejor, etcétera. Si desea entorpecer la labor de un agente del Ministerio Público, comienza por retirarle el auxilio de logística y personal que requiera. No deberá extrañar, por tanto, que -como ocurre hoy-todos los asuntos (no sólo los más estridentes) terminen impactando en la oficina del Fiscal general.

No tiene por qué ser así. Propongo una vuelta al espíritu original de 1917 (traicionado poco después con la expedición de un Código de Procedimientos Penales de marcado cariz inquisitivo) para establecer un modelo de fiscalías de distrito encargadas a un Fiscal en jefe que cuente con los Fiscales auxiliares especializados por materia que requiera y que responda efectivamente por la investigación que condujo y por la estrategia procesal que siguió, en un juego de incentivos efectivos con carrera ministerial de por medio.

Por supuesto que el Fiscal general deberá mantener la superintendencia sobre las mencionadas fiscalías de distrito. Pero se puede presidir un órgano sin asumir responsabilidad sobre todo cuanto se decida en él. El general no debe influir a tal punto en las determinaciones de los Fiscales en jefe que haga nugatoria su capacidad de acción y, más importante, diluya sus responsabilidades. Hoy por hoy, los altos mandos de la Procuraduría no tienen, ni pueden tener, control sobre lo que hacen en el anonimato y la obscuridad las bases del Ministerio Público. Por eso es que no puede sorprendernos su bajo índice de eficacia procesal.

Los servicios periciales, vitales para el nuevo sistema de justicia penal, pueden estructurarse autónomamente también, conforme a las mejores prácticas comparadas. Piénsese en listados de expertos que se pongan a disposición de las fiscalías de distrito y que ofrezcan sus servicios en proporción tal que recompense su mayor rigor científico, nunca su sumisión a la consigna.

El legislador de 2014, es cierto, cometió errores que no se permitió el de 1916-17: cuando el artículo 102 del texto actual se refiere a las responsabilidades del Fiscal General de la República “y de sus agentes” desliza una equivocación que puede resultar fatal para el modelo procesal acusatorio: los agentes no son del Fiscal sino del Ministerio. Son de la República, pues. desarrollo legislativo ordinario de una institución que es a tal grado importante para la conservación de nuestras libertades. Mientras sigamos considerando al Fiscal general como el haz de imputación de todo lo que se haga en cualquier sede de la Fiscalía, no hay posibilidad de que el funcionario se mantenga por nueve años en el cargo, como pretende la Constitución. Más importante aún: no hay forma de que los Fiscales, en igualdad de armas con la defensa, presenten y ganen los casos que la seguridad y el Estado constitucional de derecho están exigiendo en nuestro país, tal como parece haber sido el deseo, bastante bien sistematizado por cierto, de Carranza y de Macías.

Eso, y la convicción en torno a la necesidad de contar con institutos sólidos y bien organizados para enfrentar los desafíos que hoy, como entonces, nos presenta la realidad más inmediata, es algo que deberíamos aprender de ellos. Sólo a quien no conoce nuestra Historia el presidente Trump le puede parecer un “extraño enemigo”. De extraño no tiene nada. Es más bien regular y cíclico. Son las instituciones (y el dominio de la técnica, para decirlo con Gómez Morin) las que rompen ciclos perversos como el que hoy nos aterra.

La Constitución de 1917 y sus Enemigos

José Antonio Aguilar Rivera¹

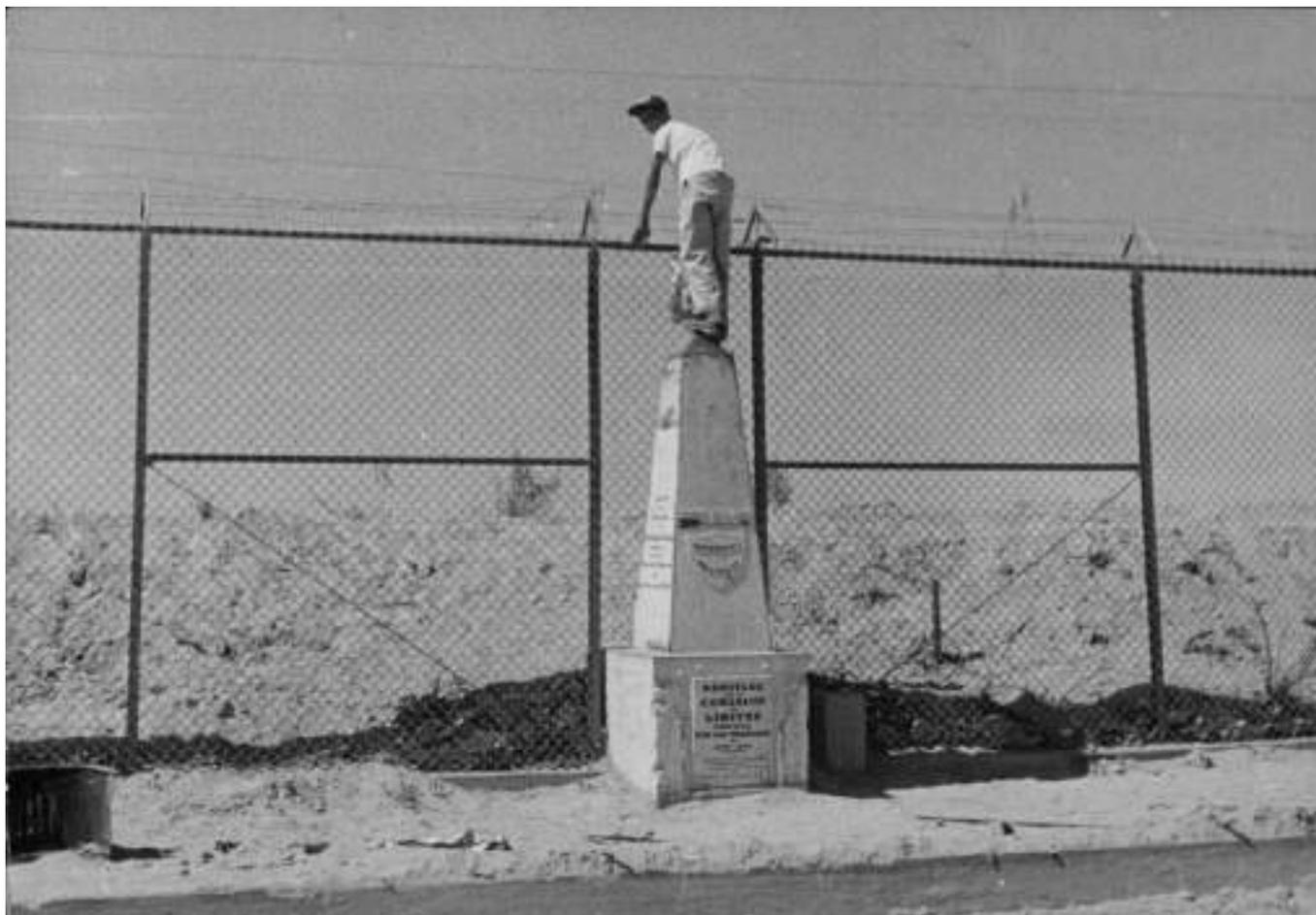
Una parte importante de la crítica a la carta que se promulgó el 5 de febrero en Querétaro fue producto de los exiliados que dejaron el país al triunfo de la Revolución. Algunos de ellos eran partidarios del régimen del general Díaz; otros estuvieron al lado del presidente Francisco I. Madero hasta su derrocamiento, y finalmente, otros más apoyaron el cuartelazo de Victoriano Huerta contra el gobierno constitucional en 1913. Una parte de ellos se encontraron en Estados Unidos en el exilio, desde donde miraban con innegable amargura los acontecimientos de su patria. Muchos de ellos eran prominentes abogados y juristas. El grupo porfirista y huertista fundó una publicación semanal en San Antonio, Texas: la *Revista Mexicana*, que dirigía el ex ministro huertista Nemesio García Naranjo. La nueva Constitución fue un tema recurrente en la publicación entre 1917 y 1919. Podemos identificar dos ejes ideológicos en las críticas. El primero consiste en una defensa del liberalismo decimonónico frente a las innovaciones de la carta de Querétaro. El segundo es la acusación de la Constitución de 1917 de ser el producto del bolchevismo.

Dos meses después de promulgada la *Revista*, los editores tronaban: “podemos afirmar que nada se hará, donde por Congreso se tiene un conglomerado de fracasados, desequilibrados, gente sin conciencia, traidores a sus ideales revolucionarios y a la Patria”. La reivindicación del liberalismo del siglo anterior era aquí explícita: Quedan pues, frente a frente, los verdaderos liberales, los que no permitirán ni tolerarán otra Constitución que la de 1857; y los falsos liberales tráfugas, autores de la flamante “Constitución de Carranza”. Entre los primeros está el grupo que venera y defiende la legítima Constitución, esa que en la diestra lleva la majestuosa figura del gran Juárez, el tipo puro y clásico de nuestra raza. Entre los segundos, Carranza y su cohorte, es decir, una caricatura ridícula... ¡Combatiremos y no cejaremos hasta conseguir que de nuevo se esculpa, en letras de resplandeciente oro, la gloriosa fecha del 57! Sabremos arrancar, para arrojarla al fondo pantanoso de la ciénaga, esa Constitución de Carranza que pretenden imponernos.

El 11 de febrero de 1917, recién promulgada la nueva Constitución, los editores se lamentaban: “el día 5 de febrero, celebraron los carrancistas el sexagésimo aniversario de la Constitución de 1857 con el más horrendo sacrilegio que ha presenciado México. El código de Arriaga y Zarco, Gómez Farias y Guzmán, fue derogado y sustituido por un engendro abominable de Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías”. En el primer aniversario de la Constitución, la *Revista Mexicana* recordó a los prohombres de la Reforma: Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, León Guzmán y Santos Degollado. Y afirmaba: “¿Qué, Vallarta puede compararse con mentecatos que fueron a Querétaro? ¿Qué, el nombre de Arriaga puede pronunciarse sin rubor junto con el de Palavicini? ¿Qué, no hay una inconmensurable distancia entre el Presidente del Constituyente de 57 y el Presidente del Constituyente de 1916-1917?”.

Sin embargo, no todo era invectiva. Los editores del semanario tenían una teoría del desarrollo constitucional del país hasta ese momento. En respuesta a las apologías de la Constitución que se publicaban en la ciudad de México, los editores de la *Revista Mexicana* alegaban que “lo que todo mundo anhela en México, es borrar el precedente de que las revoluciones triunfantes, reincidiendo en los errores del pasado, destruyan de una plumada las instituciones del país”. La defensa de la carta de 1857 no era un tic. Según los editores de la *Revista*, esa Constitución era algo que formaba “parte de la República misma”. Se había convertido en un símbolo. No ignoraban, como Emilio Rabasa había señalado cinco años antes en *La Constitución y la dictadura*, que esa Constitución no había regido en la práctica: ...ya sabemos que los espíritus superficiales alegarán que nuestra Carta Magna nunca recibió exacta aplicación y que por lo mismo era aparente el culto que se le tributaba. A esto se puede contestar, que las leyes de todas las Naciones comienzan por aplicarse formalmente; y que, tan sólo a través de los tiempos, después de haber sido meras fórmulas, por luengos años, acaban por imponerse como verdades definitivas. Los dictadores que se someten a las formalidades de la Ley, preparan el reinado de ésta en el porvenir.

1 Aguilar Rivera, José Antonio. La constitución de 1917 y sus enemigos. Memoria del código imposible. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2023. Págs. 34-55



Así, poco a poco, “a través de los tiempos, las fórmulas fueron adquiriendo vida”. En vista de esta marcha progresiva hacia el imperio efectivo de las leyes, era necesario conservar la vieja Constitución: ...si no la podíamos aplicar con exactitud, nuestra obligación consistía en conservarla, cuando menos como una fórmula, para que en el futuro, generaciones más aptas gozasen de los preceptos que las actuales generaciones no habían podido disfrutar... Así nos encontrábamos cuando el Carrancismo se atrevió a tocar con mano sacrílega la obra de los Constituyentes.

La crítica a la Constitución de 1917 no fue toda anónima. Destacan los casos de algunas figuras que firmaron sus colaboraciones. Querido Moheno 1873-1933), prominente abogado y ex-ministro de Huerta, escribió cuatro artículos para el semanario. La estridencia se mezclaba ahí con el análisis. Así comenzaba Moheno su primera colaboración: ...por instinto venía yo resistiéndome a conocer “el producto” de la asamblea de Querétaro: algo me advertía que aquello no era para personas decentes. Y en efecto, su lectura me ha valido un día entero de marasmo y jaqueca, como si por espacio de algunas horas se me hubiera obligado a respirar dentro del orinal corrompido de una leprosería.

Moheno criticaba el escaso tiempo con el que se formó el proyecto, en comparación con la carta de 1857. También señalaba que el Congreso no había sido representativo, de ahí que “la obra de semejante asamblea, no pudo ser la expresión ni aun aproximada de la voluntad nacional”. El Constituyente había violado los procedimientos de enmienda que la carta de 1857 contemplaba explícitamente: “para que la asamblea de Querétaro pudiera existir, era indispensable, entre otras cosas, que previamente hubiera dejado de regir la Constitución de 1857”. Así, “permitir que una Constitución sea reformada fuera de la misma Constitución, es negarla y desconocerla y barrer hasta los cimientos de la doctrina constitucional”.

De la misma manera, Moheno criticó la limitación de la libertad religiosa en el nuevo artículo 3o.: “este no es un artículo que consagre libertades, sino una ley que establece prohibiciones y prohibiciones atentatorias, puesto que con ellas se rebasa el límite de la acción del Estado, al intervenir y acondicionar la enseñanza privada”. También reparó en un tema central: la naturaleza retroactiva de algunas disposiciones de la nueva Constitución. En efecto, la prohibición de retroactividad prevista en el artículo 14 ...es cinismo absoluto, porque esa misma ley, a poco andar, en la fracción

VII del artículo 27, previene lo siguiente: ‘se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia (¡hasta las sentencias!), transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos (?), rancherías (!), pueblos, congregaciones, tribus (!) y demás corporaciones de población (!!!), que existan todavía desde la ley de 25 de julio de 1856. ¿Hay alguien que supiera jamás de una retroactividad más notoria y brutal?’

Para Moheno, eso equivalía llana y simplemente al robo, porque “reconocer, de acuerdo con la conciencia universal, que la confiscación es una forma de robo con violencia y vivir apoderados, contra la voluntad de sus dueños, de millares y millares de inmuebles que valen muchos cientos de millones de pesos, es agregar al feo vicio del robo, la mancha de cobardía”. Otras críticas incluían la nueva versión del artículo 29, según la cual la garantía de la vida humana podía suspenderse.

La discusión entre los exiliados sobre la Constitución de Querétaro se prolongó por más de dos años. En un editorial publicado a principios de 1919, los editores de la *Revista Mexicana* se preguntaban: “¡Cómo! ¿Aún discutimos cuál es la Ley Fundamental de México?... si el Almodrote es la Ley suprema, hay que someterse a Carranza inmediatamente; si el Código de 1857 es el auténtico, entonces hay que combatir a don Venustiano, como usurpador”. Era claro que entre las disposiciones de la Constitución de 1917 que los exiliados encontraban objetables el artículo 27 tenía un lugar especial: era el artículo “más atentatorio” de ese “código falso”.

En 1919, otro notable abogado, Jorge Vera Estañol (1873-1958), exministro de Huerta, escribió en la *Revista Mexicana* una serie de artículos críticos de la Constitución de 1917. En ellos repitió las consabidas críticas sobre el origen de la carta de Querétaro: ¿Cómo se explica, pues, que haya sido convocada la exótica Asamblea de Querétaro, a quien ni la carta de 1857, ni las proclamas revolucionarias carrancistas, invistieran de soberanía constituyente? Sencillamente como un cuartelazo, concebido, preparado y perpetrado por la casta neo militar de los ciudadanos armados, a efectos de instituir el régimen bolchevique, que no cabía, no podía caber en los generosos amplios y liberales principios de la Constitución de 1857. Ese cuartelazo vicia, de vicio original que no puede curarse, a la Constitución de Querétaro; la hace espuria ante cualquier criterio jurídico, político y aun revolucionario.

Para el crítico, la estrategia de limitar la participación en el Congreso constituyente obedecía a razones políticas e ideológicas. Una minoría utilizaba la exclusión para imponer su proyecto, que no gozaba de amplio apoyo popular. Así, “el proletariado en armas se declaró... el único habilitado para ejercer la ciudadanía, el dueño de la nación, el árbitro de sus destinos”. La implicación era clara: “¡Si la organización de un régimen por las subclases sociales en ventaja única de ellas mismas es bolchevique, la Asamblea de Querétaro fue bolchevique!”. Vera Estañol criticó el anticlericalismo de la carta de 1917. Así, reconocía: ...a fuer de liberales sinceros y de corazón amantes del Estado laico y atentos al progreso y desarrollo de la sociedad en lo temporal, no podemos menos que aplaudir las disposiciones de la Constitución de Querétaro que niegan a los ministros de cualquier culto el voto pasivo, su asociación para fines políticos y el uso del púlpito, del confesionario o de cualquier otro acto religioso, como instrumento de propaganda política... más para ser consecuentes con el mismo principio de derecho público hay que admitir que en materia de fe, la Iglesia debe ser absolutamente soberana.

Así, “aunque la Constitución de Querétaro de nombre reconoce la libertad de conciencia, de hecho, viola sus más elementales manifestaciones”. Criticaba, entre otros, el poder que la carta le daba a los estados para determinar en sus territorios el número de sacerdotes que podían ejercer el ministerio. Ello probaba que “la Constitución de 1917 no fue hecha, ni por el pueblo mexicano, ni para el pueblo mexicano”.

Un argumento similar fue utilizado por Vera Estañol para defender las escuelas confesionales: la necesidad de educar a una masa ignorante. En efecto, “si pudiéramos lograr la educación sin necesidad de los institutos religiosos, lo preferiríamos, pero mientras esto no sea posible, bien venidos sean los que nos quieran ayudar en semejante obra”. El argumento, curiosamente, era secular: “los libre-pensadores no rechazamos tampoco la infiltración de los sentimientos religiosos en el hombre; mejor dicho, los apetecemos en las masas, no por el dogma que contengan, que nos es indiferente, sino por la fuerza moral que desarrollan en la conducta”. Así, afirmó Vera Estañol: ...el Código de Querétaro inscribió para su eterna ignominia el siguiente retrógrado precepto: “ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”... ¡Cuánto mejor y más liberal habría sido reconocer en los institutos religiosos y ministros

de cualquier culto la libertad de enseñanza, imponer en sus establecimientos de instrucción primaria los planes, métodos, textos y programas oficiales!

La conclusión era que ...la Constitución que por vacuos conceptos de soberanía, que por odios políticos, que por intransigencia religiosa, que por verdadero cretinismo, condena a todo un pueblo a vegetar en la más degradante subcivilización, no trasunta, no puede trasuntar, las aspiraciones nacionales de ese pueblo; expresa las de una casta; no es nacional, es bolchevique.

Sorprendentemente, en lo que hace a la actividad económica, los argumentos de Vera Estañol reconocían explícitamente los logros de la carta de 1917. En efecto, “no hay relación económica de hombre a hombre en las colectividades modernas, que subsista orgánicamente y alcance máximo eficacia a no ser que esté basada en la igualdad”. Se refería a la igualdad de derechos, ciertamente, pero también reconocía que cuando la Constitución de 1857 había sido sancionada “no habían surgido, al menos en sus manifestaciones críticas, ni el fenómeno del capitalismo, ni los conflictos a que éste ha dado lugar en las sociedades contemporáneas entre el trabajo y el capital”. En este sentido, el crítico no era un ingenuo en términos sociológicos. De ahí que, “en el terreno de los principios, creemos, pues, sinceramente que la Constitución de Querétaro da un gran paso hacia adelante al señalar ciertas reglas concernientes a la condición de los trabajadores”. De esta manera, Vera Estañol aprobaba las restricciones al trabajo nocturno para las mujeres, los jóvenes y niños, la limitación de la jornada máxima para los adolescentes, el descanso dominical, “la prescripción de que el salario mínimo, atendiendo a las condiciones de cada región, debe ser bastante para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero”, la igualdad de salario a igualdad de trabajo, independientemente del sexo y la nacionalidad, el derecho de los obreros a unirse o sindicarse, la facultad de declararse en huelga pacífica, etcétera. Para el crítico, “todas estas prevenciones manumiten al trabajo, para hacerlo un factor libre en la producción de la riqueza”.

Sin embargo, para Vera Estañol, el “vicio capital” de la flamante Constitución era que había pecado de radical: ...para que el trabajo no sea esclavo, se hace tirano; para que el capital no esclavice, lo tiraniza. La Constitución de Querétaro, en este sentido, revela haber reglamentado las relaciones entre el trabajo y el capital, más que por amor al obrero, por odio al capitalista, y por eso no podemos menos que calificarla de bolchevique.

La prohibición de los paros patronales y el reparto de utilidades evidenciaban el aserto. No se trataba sólo de principios abstractos, sino de realidades económicas: México, poniendo ejemplo al mundo, habrá escrito la más bella página de la literatura romántica, pero habrá hecho aún más precaria la existencia del obrero, pues no hay que olvidar que el capital, cualquiera que sea su nacionalidad, migra hacia las regiones del mundo en que puede realizar mayores provechos y sin capital no hay, en la economía contemporánea, fábricas, ni talleres, ni reproducción progresiva de la riqueza.

Varias de las acciones de Carranza posteriores a la promulgación de la Constitución —como la circular del 6 de septiembre de 1917 que declaraba que las empresas que suspendieran sus labores serían sujetas de incautación— confirmaron, a los ojos de Vera Estañol, el carácter bolchevique del régimen. La medida no distinguía entre empresas que brindaran servicios públicos de otros establecimientos. En efecto, ...el interés social no exige ni puede exigir, la socialización de toda la propiedad privada, como tampoco la socialización de todas las industrias. Al contrario, el interés social, en tanto que no se trate de empresas directamente obligadas a prestar un servicio público, demanda la libertad económica, la iniciativa individual.

Así, “la ley de la libre concurrencia es para estos negocios privados la mejor y más eficaz garantía de su utilidad general; la intervención del Estado, ni teórica ni prácticamente ha podido justificarse”. El razonamiento apelaba a los fundamentos económicos de la inversión: ...si los particulares no se sienten seguros o no pensarán en aportar sus contingentes de inteligencia, trabajo de coordinación y dinero al planteamiento y prestación de los servicios públicos o entrarán con el ánimo deliberado de obtener desde luego desproporcionadas ganancias para cubrirse eventuales pérdidas en el futuro, lo cual redundará en perjuicio del público al que se trata de servir.

El 25 de mayo de 1919 otro exiliado, y prominente abogado huertista, Toribio Esquivel Obregón (1864-1946), publicó en la *Revista Mexicana* una carta abierta a Venustiano Carranza, intitulada “Hay que restaurar la Constitución”. Ahí pedía al Primer Jefe que restaurara la Constitución de 1857 con una carta de reformas similar a la de 1847 respecto a la carta de 1824. Y reconocía que era necesario preservar algunas de las innovaciones de 1917, pues “la Constitución de Querétaro

tiene algunos principios que deben conservarse por contener una fórmula acertada para satisfacer necesidades sociales”. A esa carta de Esquivel Obregón respondió Vera Estañol el 1 de junio de 1919. Dirigirse a Carranza era inútil para este crítico. “Tengo”, afirmaba, “la arraigada convicción de que el sentir generalizado de cuantos mexicanos han estudiado y meditando a fondo la Constitución de Querétaro, es adverso a ésta”. Vera Estañol repetía las acusaciones de que la Constitución de 1917 era espuria, porque ...el llamado Congreso Constituyente de Querétaro, por su composición, por los términos de la convocatoria de elecciones, por las exclusiones contenidas en ésta y en las leyes electorales *ad hoc*, y por la presión que se ejerció en los comicios, no representó la opinión pública mexicana, sino solamente los intereses de la facción triunfante.

Sin embargo, el “anatema” principal contra esa carta era que hacía imposible “la armonía interna de la familia mexicana y su convivencia cordial y justa con las naciones extranjeras”. El código de Querétaro había derramado y esparcido “tanta hiel y rencores y tanta concupiscencia contra las demás clases sociales y los extranjeros, que en esa viña sólo ha quedado lugar y jugo para la destructora cizaña y semejante código no es, no será nunca, capaz de dar frutos útiles”. Y concluía categórico: “para nosotros Carranza es imposible, mientras personifique el carrancismo, y carrancismo es su Código expoliatorio, bolchevique y bóxer, y sus lugartenientes bóxeres, bolcheviques y expoliadores”.

El tema del conflicto de clases fue retomado por Vera Estañol en las siguientes entregas sobre la Constitución de 1917. “Aparte de los criminales y renegados”, afirmaba, ...quienes más activa participación tomaron en la revolución carrancista fueron las clases proletarias, o para ser más exacto, la porción turbulenta de ellas. Peones y operarios, la mayor parte de estos últimos pertenecientes al ramo de los ferrocarriles, formaron los reclutas de las chusmas revolucionarias. Intelectuales fracasados, buen número de ellos maestros de escuela, fueron los doctrinarios de esas chusmas.

Muchos formaron parte del Congreso Constituyente. La consecuencia de ello, afirmaba Vera Estañol, fue que “a pretexto de levantar al obrero, erigieron en régimen constitucional la retroactiva de las leyes, la inseguridad de los capitales y la expoliación de las tierras: tal es, en efecto, la síntesis de buen número de fracciones del artículo 123 y de los artículos 27 y 28 y otros de la Constitución de Querétaro”.

Vera Estañol identificó uno de los problemas centrales del código de 1917: la inseguridad de la propiedad. De acuerdo con Vera Estañol, la propiedad colectiva ahogaba la iniciativa individual. Alegaba: “la propiedad individual ofrece al titular los beneficios que puedan resultar de su actividad, inteligencia y economía, y por eso es la forma más apropiada para estimular el constante mejoramiento de la tierra”.¹⁰⁴ Sin embargo, la propiedad individual era una institución social, pues no se reconocía simplemente porque “sea benéfica a individuos determinados, sino porque es conveniente y ventajosa para toda la sociedad”. La única afectación legítima a la propiedad individual era la afectación por causas de utilidad pública. Ésa era la única “razón por la que debe hacerse a un lado la utilidad privada, es la única causa por la que la propiedad individual puede ser convertida en propiedad social”.

El problema con la Constitución de 1917 era que preveía reglas de expropiación que eran en realidad un mecanismo de confiscación arbitrario. En efecto: ...desde el momento en que el poder público esté autorizado a expropiar sin pagar previamente la indemnización, no hay límite posible ni a las declaraciones de utilidad pública, ni a las expropiaciones consiguientes, pues en cambio de bienes real y efectivamente valiosos, el Estado contraerá obligaciones o emitirá papeles de crédito tanto más depreciados cuanto mayor sea su importe.

La Constitución de 1917 no contenía más limitación seria al derecho de expropiar, “que la de que «toca al poder legislativo determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada»”. El mismo efecto tenía la previsión de tomar para la compensación el valor catastral —significativamente más bajo— y no el comercial de los bienes expropiados. Así, afirmaba Vera Estañol, “los constituyentes proclamaron, como uno de los cánones constitutivos del país, el sistemático despojo a los particulares, bajo la apariencia de expropiación”. Y continuaba: ...tan grave como esto, y quizás más, es el ilimitado poder de que el Estado ha sido investido en materia de expropiación, por el simple hecho de que la indemnización que haya de pagarse, conforme al segundo párrafo del artículo 27, no necesite ser previa. El Estado puede expropiar hoy y pagar en de aquí a veinte años. ¿Es esto expropiación o es despojo?

La incertidumbre en materia agraria era crucial para Vera Estañol. En efecto, el sistema adoptado por la Constitución era “peor, mucho peor”, que el antiguo sistema de tierras comunales, pues, por una parte, ...se reconoce la existencia de la propiedad individual, y de esa manera no se ponen las tierras todas, bien o mal, al servicio de la comunidad; y, por otra parte, se declaran potencialmente socializables todas esas tierras, con lo cual se deprecia su valor, se alejan las oportunidades de operaciones que las dividan y subdividan realmente, se impide la inversión de capitales en su mejoramiento, condición indispensable para que puedan fraccionarse y la agricultura se mantiene estacionaria.

De este ordenamiento se derivaba que ...el régimen de la propiedad territorial bajo la Constitución de Querétaro, ni es propiamente individualista, porque no brinda garantía seria al patrimonio privado; ni es tampoco comunista, porque no pone los bienes al servicio directo de la colectividad. Es sencillamente el régimen del despojo institucional, pues consagra, a guisa de sistema constitutivo, el programa de incautaciones y robos que llevaron a cabo los “ciudadanos armados” durante el periodo revolucionario.

En sus artículos, Vera Estañol hizo un análisis de la discusión parlamentaria sobre la redacción del artículo 27 y su impacto en el petróleo, y concluía lo siguiente: ...sencilla era en el orden jurídico la cuestión relativa a los combustibles naturales, sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo el carbón de piedra, el petróleo y los hidrocarburos. El dominio no sólo eminente, sino civil, de todo el territorio nacional, había pertenecido originariamente a la Corona Española, y de ella había pasado por virtud de la independencia de Nueva España, a la nación mexicana. Cuanto de ese dominio directo había sido transmitido a los individuos particulares por merced, enajenación o composición especial de la Corona o los gobiernos independientes de México, o bien por disposición general de la ley, tanto se había convertido en propiedad privada, y por lo mismo, el gobierno no podía ya reclamar sobre ella dominio civil, directo o indirecto, sino exclusivamente esa parte del dominio eminente que se conoce con el nombre de soberanía.

La conclusión de este razonamiento era evidente: “desconocer la individualización de la propiedad que por acto de la Corona o de los gobiernos nacionales había salido del dominio civil del Estado, era sencillamente un despojo incalificable”. La nación había renunciado al carbón, al petróleo y a otras sustancias “para convertirlas en propiedad privada por actos de su soberana libertad”. Las leyes del 22 de noviembre de 1884 y del 23 de noviembre de 1909 habían declarado que el petróleo, los manantiales gaseosos y los de aguas termales o medicinales eran propiedad del dueño de las superficies. El artículo 27 implicaba, de esta manera, ...no solo una expoliación atentatoria contra los particulares dueños de los terrenos y por lo mismo de la riqueza combustible del subsuelo, según las leyes precedentes expedidas, sino expropiatorias también de los derechos de explotación adquiridos... y no sólo era expropiatoria y retroactiva la proyectada reforma, sino que era absolutamente antieconómica; porque el país, empobrecido por la revolución, necesitaba de la inmigración de capitales extranjeros y la amenaza de socialización no podía tener otro efecto que el de ahuyentarlos de nuevas inversiones.



Como veremos en el próximo capítulo, Emilio Rabasa desarrolló varias líneas críticas respecto al artículo 27. Finalmente, la reforma en ciernes era peligrosísima para la estabilidad de la soberanía nacional porque afectando de forma injustificada intereses y derechos de extranjeros, seguramente había de traer reclamaciones de los gobiernos respectivos.

Sorprendentemente, el párrafo cuarto del artículo 27, que sancionaba la socialización del petróleo, el carbón de piedra, los hidrocarburos y otras sustancias, “no mereció ni el más ligero debate y fue aprobado por unanimidad. Es más, en las sesiones del 29 y 30 de enero, en que el artículo 27 fue votado, no pocos diputados se quedaron dormidos”.

¿Son los críticos de la Constitución de 1917 una inscripción en el margen en la historia del constitucionalismo mexicano? ¿Barruntos de la “reacción mexicana”, como querría Gastón García Cantú? No lo creo. En numerosos aspectos el tiempo parece haberles dado la razón. Podemos prescindir de la hiel y la pasión para ver con frialdad sus argumentos. No todos llevan el mismo peso. La violación de la Constitución de 1857, necesaria para convocar al Congreso constituyente de 1916-1917, es menos inusual de lo que parece. Los norteamericanos también violaron los Artículos de la Confederación para hacer su Constitución federal. Otros puntos, sin embargo, son más atendibles. Por ejemplo, los exiliados criticaron el anticlericalismo de la carta de Querétaro. Los saldos humanos de la guerra cristera de los treinta y el fin del jacobinismo revolucionario, que ocurrió finalmente en las reformas de los noventa, parecen señalar lo acertado de esta crítica. De igual manera, el México del siglo XXI —marcado por la globalización de su economía, su diáspora de millones en Estados Unidos, su integración a Norteamérica a través del TLCAN— es simplemente incompatible con la xenofobia y el nacionalismo defensivo original de la Constitución de 1917, y que cuestionaron los exiliados.

Es en la crítica a los aspectos económicos de la nueva Constitución donde los críticos parecen haber tenido mayor razón. Los cambios sustantivos que sufrió el artículo 27 en 1992 y en 2015 no son una casualidad. Es, sin duda, una ironía histórica, que el estudio “fantasma” de Emilio Rabasa reapareciera en un momento liberal. La marea ha cambiado. Imaginemos la recepción de este texto hace treinta o cuarenta años, en pleno auge de populismo echeverrista. Probablemente sería ignorado como la diatriba de un reaccionario resentido. Y, tal vez, en el futuro próximo, vuelva a ser leído y denostado así.

Los derechos de propiedad, imperfectamente establecidos en la Constitución de 1917, han sido un freno al desarrollo económico del país. En efecto, el economista Isaac Katz señalaba sobre el artículo 27: ...al no definir con precisión los derechos privados de propiedad y con la propiedad privada sujeta a la expropiación prácticamente arbitraria, con solo señalar que se hace por causa de “utilidad pública”, así como sujetar este tipo de propiedad a las “modalidades que dicte el interés público”, nuevamente sin definir qué es lo que se puede entender por esto, implica que el gobierno puede violar, constitucionalmente, los derechos privados de propiedad, por lo que el riesgo de expropiación para la propiedad privada es relativamente alto. La existencia de este riesgo tiene el efecto de inhibir el ahorro y la propia inversión que pudiera realizar el sector privado, lo que va en detrimento del desarrollo económico.

¿Hay evidencia de que esto haya sido así en la realidad? Hay ciertamente fuertes indicios de ello. En un estudio reciente, Melissa Dell, economista de la Universidad de Harvard, encontró que los municipios donde tuvieron lugar acciones revolucionarias —entendidas éstas como el uso de la violencia por parte de los residentes para subvertir al gobierno— son hoy más pobres que aquellos que no la experimentaron. La variable causal parecería ser no el conflicto en sí, sino las soluciones a él, en particular el reparto agrario. En efecto, los municipios donde hubo actividad revolucionaria vieron 22% más de su superficie distribuida a través de la reforma agraria que aquellos municipios aledaños que no la experimentaron. Los municipios que sufrieron actividad revolucionaria son hoy más pobres en un 30% que aquellos municipios vecinos que no la sufrieron. Esos municipios rebeldes son hoy en promedio más rurales y menos industrializados. También, han sido menos plurales políticamente en el largo plazo: han experimentado menos alternancia, en un 33%, en sus presidencias.

Albertus, Díaz Cayeros, Magaloni y Weingast analizaron el impacto económico y político de la reforma agraria entre 1950 y 1995. Estiman contra factualmente que el producto nacional bruto per cápita en 1995 habría sido 124% más alto si la reforma no hubiera tenido lugar. Estos saldos son, en buena medida, los que llevaron al fin del reparto agrario en 1992.

En lo que hace a la industria petrolera y a la agricultura, Haber, Razo y Maurer afirman que el impacto de la redefinición de los derechos de propiedad no fue sustantivo en los campos del petróleo y la agricultura, porque los cambios legales no pudieron hacerse efectivos en la práctica, debido a la oposición que *de facto* montaron las compañías petroleras —y la presión del gobierno norteamericano— y los terratenientes. Los efectos negativos sobre la inversión privada que anticiparon los críticos, sugieren esos investigadores, no se observaron en los primeros lustros, porque “terceros” (no la ley) garantizaron los derechos de los propietarios. Es decir, la debilidad del Estado mexicano impidió la cabal aplicación de la ley y sus consecuencias negativas sobre el crecimiento económico.

Es cierto, como señala Meyer, que durante los siete años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917 el gobierno de México y las compañías petroleras forcejearon política y legalmente. El conflicto no encontraría resolución hasta la expropiación petrolera durante el cardenismo. Lo cierto es que los petroleros aprovecharon los resquicios legales que dejó la carta de Querétaro para defender sus derechos e intereses. Por ejemplo, recurrieron al amparo para combatir el decreto de Carranza del 19 de febrero de 1918, que estableció nuevos impuestos.

El efecto del nuevo ordenamiento jurídico sobre el crecimiento económico probablemente también se vio atenuado por la intervención de la Suprema Corte, que en sus primeros años no fue instrumento ciego del Ejecutivo. En diversas áreas, como la laboral, la Corte representó un obstáculo a algunas de las políticas del régimen. También lo fue en el ámbito agrario, donde el amparo obstruyó las políticas de los revolucionarios.

Sin embargo, otros estudiosos han documentado el costo económico del nuevo orden jurídico de los revolucionarios. Por lo menos en la industria textil se aprecia este efecto negativo, como ha sostenido en su trabajo Aurora Gómez. Una vez que el Estado mexicano se fortaleció en los treinta, el efecto de las nuevas leyes sería mucho más claro en el campo y la industria.

Los mecanismos causales que vinculan a la reforma agraria con resultados económicos, sociales y políticos específicos son variados. La imposibilidad de dar la tierra en garantía produjo una menor industrialización en el largo plazo y dificultó la inversión en negocios agrícolas productivos. Como afirmaba Calero, la estructura de los derechos de propiedad instaurada en la Constitución inhibió el desarrollo económico. También hizo a los campesinos políticamente dependientes del patronazgo de los corruptos bancos estatales, que eran la única fuente de crédito. La red clientelar del partido hegemónico y autoritario que gobernó a México por décadas es incomprensible sin la reforma agraria y sin los vínculos clientelares que ésta forjó. El fantasma de una burocracia “corrompida y voraz” se materializó efectivamente en la política agraria posrevolucionaria, que limitó la independencia política de los campesinos.

Un argumento de los críticos era que el espíritu del artículo 27 estaba fuera de sintonía con el desarrollo civilizacional del país. Las principales características de la reforma agraria fueron: dotaciones colectivas y no individuales, inalienabilidad de la tierra, derechos de propiedad restringidos y supervisión gubernamental de la vida comunitaria. Los constituyentes pretendían regresar en el tiempo prístino. El ejido era el epítome de este anhelo restauracionista. Sin embargo, recientes investigaciones han comenzado a demostrar que el pasado al que pretendían regresar era simplemente inexistente. Así, Emilio Kourí señala: “el ejido de la Revolución tuvo muy poco en común (y en mucho estuvo en fundamental oposición) con las reformas que perseguía el zapatismo. Ese ejido, el moderno, se apoya en nociones preconcebidas sobre la cultura y la historia de las poblaciones rurales de México, nociones que —hoy sabemos— carecen de fundamento”. Tiene razón Kourí cuando señala:

Acaso si a raíz de la reforma agraria el campo mexicano se hubiera encaminado hacia una prosperidad, paz y equidad más duraderas, importaría muy poco examinar la enquistada mitografía que abrigó la génesis y propagación del ejido de la Revolución. Pero como el panorama rural es hoy en día y para algo más que ajustar algunas viejas cuentas con el quehacer histórico.

Algunos de los críticos de la Constitución en el exilio tenían pasados cuestionables. Varios apoyaron a Huerta. Eran, en conjunto, parte de una elite que sin duda se había beneficiado del *statu quo* porfirista. Eran, sobre todo, los derrotados de la historia. Nada de esto los inhabilita como observadores —y a menudo como críticos agudos— del nacimiento de la carta magna de los revolucionarios triunfadores.

Camino a la Democracia Constitucional en México

Pedro Salazar Ugarte¹

La constitución mexicana de 1917 siempre prometió lo que ha podido cumplir. No fue diseñada para la democracia, pero prometía organizar al país democráticamente; no ofrecía mecanismos idóneos de garantía para los derechos de las personas, pero otorgaba un amplio catálogo de derechos fundamentales (mal llamados garantías individuales en su texto) a todos los seres humanos que se encontraran en el territorio nacional. Además, el documento constitucional emanado de la Revolución no ofrecía un entramado institucional idóneo para activar los mecanismos de control del poder que contenía explícitamente en su texto y, sin embargo, formalmente organizaba al estado bajo el principio de la separación de los poderes y el modelo federal. Por todo ello, muy pronto, la constitución se convirtió en fetiche: un conjunto de normas inspirado en un movimiento político y arropado de una retórica emancipadora pero que no serviría para organizar al país en clave democrática, social y liberal sino, en todo caso, para maquillar la realidad autoritaria y desigual que lo caracterizaba.

Por eso es no es fácil hablar del Estado de Derecho en México. En los hechos, lamentablemente, los principios e instituciones del constitucionalismo democrático no tienen vigencia para la enorme mayoría de los mexicanos. Me refiero en particular a los bienes más valiosos de ese modelo: los derechos fundamentales o humanos de las personas. Libertades, derechos políticos y derechos sociales que constituyen la base de legitimidad del propio modelo y, al mismo tiempo, el objetivo que las instituciones políticas deben perseguir. Pero algo se ha movido en tiempos recientes. Así como la democracia política se fue construyendo sobre la base de la propia constitución posrevolucionaria, también la agenda de los derechos ha venido ganando terreno. Una prueba de esta afirmación es la reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada en 2011, que constituye el eje principal.

No pierdo de vista que las reformas constitucionales son solamente eso, y por sí solas no desencadenan transformaciones políticas y prácticas concretas. Para traducir a las normas en realidades es necesario implementar acciones desde diferentes ámbitos de la vida social y política. Por ello, en la segunda parte de este texto, delinearé algunas de las tareas que deben asumir los diferentes operadores jurídicos del país y, sobre todo, los jueces para poner la reforma en práctica.

La reforma de derechos humanos es la culminación de un largo proceso. Y, a la vez, es el punto de partida de una nueva etapa de transformaciones jurídicas, políticas, sociales e institucionales. Los alcances potenciales de esa operación constitucional emergen de cinco ejes estratégicos: a) la ampliación del conjunto de derechos humanos; b) el ensanchamiento de la titularidad de los derechos; c) la especificación de las obligaciones de las autoridades; d) el fortalecimiento de las instituciones de protección (jurisdiccionales y no jurisdiccionales); e) el énfasis en la protección de los derechos desde las políticas públicas.

Detrás de la reforma se encuentra un proceso de paulatina apertura del sistema político mexicano al derecho internacional. Un proceso que condujo al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en 1988 y a la adhesión y ratificación de múltiples instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.



1 Salazar Ugarte, Pedro. Camino a la democracia constitucional en México. En: Revista ISONOMIA. No. 36, abril del 2012. Págs. 189-206

Ese proceso constituye el telón de fondo que explica en parte el sentido de la reforma aprobada en 2011. La prueba de ello es que la reforma, aunque proviene de un proceso político nacional, tiene una fuerte orientación internacional. De hecho, parece atinado sostener que el eje articulador de todas las modificaciones a la constitución mexicana son los criterios, principios e instituciones de garantía de los derechos humanos que han madurado en el ámbito de los organismos internacionales.

La reforma fue precedida por una mutación en el lenguaje jurídico, político y académico mexicano que instaló el concepto de los “derechos humanos” en el centro de una agenda programática. Poco a poco el lenguaje de las “garantías individuales” -término constitucionalizado desde 1917 para recoger en la constitución a los derechos de las personas- se fue desplazando por conceptos más modernos como el de “derechos fundamentales” o más amplios como el de “derechos humanos”. De hecho, estos conceptos ya se habían introducido en la propia constitución en reformas anteriores (en concreto, en los artículos 18 y 102-B).

Cabe subrayar que esta transformación en el lenguaje y en la manera de entender a los derechos fue ganando terreno en círculos ajenos al mundo de los operadores jurídicos comunicadores, políticos, estudiosos de otras disciplinas de las ciencias sociales, activistas, etcétera y, de hecho, no ha sido del todo aceptada y digerida por los abogados. Esta paradoja tiene una explicación en los programas de estudios de las Escuelas de Derecho y en las dinámicas de la práctica profesional de los operadores jurídicos. Desterrar de la mentalidad de los abogados la antigua terminología (que esconde toda una concepción del derecho) no será una tarea fácil. Y, por lo mismo, previsiblemente, el lenguaje de los derechos arraigará primero en otras sedes.

Desde el punto de vista institucional, en las décadas que antecedieron a la reforma de 2011, se fue generando un entramado de normas e instituciones que especializaron la protección de los derechos. Comisiones de Derechos Humanos -nacional y estatales-, organismos orientados a la protección de derechos específicos como el Instituto Federal de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales y sus equivalentes en las entidades federativas o las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, son algunos ejemplos de instituciones garantes especializadas. De esta manera la agenda de los derechos, por un lado, se especializó y, por el otro, colonizó diferentes ámbitos de la vida pública mexicana.

Mediante este proceso, la gestión de algunos aspectos relevantes de la vida social se desarrolló en términos de derechos y ya no de deberes ciudadanos o potestades estatales. Lo anterior también supuso la incorporación en el ordenamiento jurídico mexicano de nuevos derechos y nuevos sujetos titulares de derechos. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho de acceso a la información pública y del derecho de protección de datos personales, ambos reconocidos en el artículo 6º constitucional, o del derecho a no ser discriminados que se incorporó en el artículo 1º de la constitución. En ambos ámbitos como ya se anunciaba también se crearon instancias especializadas de garantía. Pero también es el caso de múltiples derechos sociales que fueron incorporándose y mutando en el texto constitucional. Derechos como la salud, la vivienda y, recientemente, la alimentación o el acceso a un medio ambiente sano, por citar solamente algunos, a lo largo de las décadas, entraron a la constitución con el mismo rango que el derecho al trabajo o el derecho a la educación que estaban ahí desde 1917. Con ello el estado adquirió nuevas obligaciones que ahora podrán ser interpretadas y exigidas a partir de los parámetros desarrollados en el circuito internacional.

Asimismo, con los años, se introdujeron normas orientadas a brindar protección a distintos grupos vulnerables: indígenas, niños, niñas y adolescentes, etcétera. Si a esto le añadimos la ratificación de múltiples tratados internacionales relacionados con grupos de derechos y distintos titulares, tenemos un cuadro que muestra la tendencia expansiva de la agenda de los derechos en el ordenamiento nacional. Pero también anuncia nuevas maneras de comprender las relaciones entre los derechos, porque en el ámbito internacional se ha consolidado la idea de que todos los derechos son interdependientes, indivisibles, progresivos y universales.

Además, se suprimieron de la constitución algunos supuestos normativos de cuño autoritario. Tal es el caso concreto, por ejemplo, de la pena de muerte, que se encontraba contemplada en los artículos 14 y 22 constitucionales y que fue abrogada en diciembre de 2005. Con ello México entró en sintonía con una tendencia internacional impulsada desde el ámbito europeo.

Con esa reforma, México se sumó a una agenda con tendencia progresista en el mundo. Una tendencia, vale la pena advertirlo, que se encuentra anclada en múltiples instrumentos inter-

nacionales como es el caso de la Convención Americana de los Derechos Humanos. El dato es interesante porque permite mostrar cómo opera el principio de progresividad ya que, una vez que un Estado expulsa la pena de muerte de su constitución, en aras de dicho principio no puede reestablecerla.

Sobre la base de estas transformaciones normativas y de las dinámicas sociales y políticas provocadas por las mismas, poco a poco, se fueron activando los mecanismos jurisdiccionales nacionales e internacionales- de garantía. De esta manera, lentamente, hemos asistido a nuevas dinámicas de discusión relacionadas con la agenda de los derechos y con los dilemas que plantea su garantía en diferentes sedes jurisdiccionales. Tanto en tribunales especializados -como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- como en los juzgados y tribunales ordinarios, los jueces mexicanos, cada vez, tienen que argumentar en términos de derechos humanos y deben familiarizarse con la experiencia de otros tribunales en el mundo y con las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de corte internacional. La tendencia ha llegado a las Salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, a través de casos relevantes como los de “Campo Algodonero”, “Castañeda vs México” y “Rosendo Radilla”, entre otros ha conducido hacia nuevas dinámicas en las que juega un papel muy relevante la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

Detrás de algunos de los litigios que resuelven los tribunales -nacionales y, sobre todo, los internacionales, existe un paulatino viraje en la estrategia de algunos abogados mexicanos. En las últimas décadas han surgido organizaciones de la sociedad civil como, por ejemplo, FUNDAR, Tlachinollan o Artículo XIX, despachos especializados como Litiga Olé o litigantes individuales que han impulsado casos fundados y orientados por la lógica de los derechos. Esta dimensión social de la agenda de los derechos anuncia una paulatina apropiación del discurso y el recurso de los derechos humanos por colectivos sociales que anteriormente impulsaban sus agendas por vías distintas a las legales. De hecho, muchas organizaciones y actores sociales fueron promotores directos de la reforma constitucional y participaron activamente en su confección.

Finalmente, vale la pena advertir que las transformaciones jurídicas en materia de derechos humanos no sólo provinieron desde la esfera nacional, sino que también maduraron en el ámbito de algunas entidades federativas. No es posible sostener que existiera una tendencia uniforme en ese sentido, pero sí es atinado señalar que algunas entidades de la federación mexicana ampliar el conjunto de derechos reconocidos en la constitución federal, otras crearon mecanismos de garantía jurisdiccionales propios -la llamada justicia constitucional local- y unos más aprobaron reformas legales en clave progresista. En esta última dirección destacan las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para despenalizar el aborto (durante las de primeras semanas de gestación) o para reconocer la figura del matrimonio entre personas del mismo sexo, por mencionar dos ejemplos emblemáticos. Dichas reformas han sido objeto de polémicas públicas y litigios judiciales que han evidenciado las tensiones que conllevan las modificaciones legales en temas sensibles relacionados con la agenda de los derechos. De hecho, dichas reformas han puesto sobre la mesa dilemas muy relevantes como el que involucra, por un lado, al principio de igualdad jurídica y, por el otro, así llamada libertad de configuración legislativa de los congresos de las entidades federativas que integran al país.

Este aspecto impone un reto mayúsculo para el estado constitucional mexicano, porque está en juego el principio de igualdad en derechos. Principio que se fractura cuando -como sucede hoy en día-, por ejemplo, las mujeres que se encuentran en una entidad determinada (concretamente, en la Ciudad de México) gozan de algunos derechos fundamentales de libertad y de protección a la salud sexual y reproductiva que son vedados a las mujeres que habitan en otras entidades (las cuales, incluso, pueden terminar en prisión por llevar a cabo las acciones que las primeras ejercen en ejercicio de su libertad y autonomía). Alguien podría objetar que el sentido del modelo federal es, precisamente, el de permitir que cada entidad federada decida libremente cómo regular los temas controvertidos que dividen a la sociedad (tal como sucede, por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica). Frente a esta idea, me parece, debemos responder reivindicando la lógica universalista y contra mayoritaria de los derechos fundamentales que exige que, cuando se trata del reconocimiento y garantía de un derecho de este tipo, el Estado debe estar incondicionalmente obligado sin tener autoridad para oponer consideraciones territoriales o idiosincrásicas particulares.

Estos cambios en el mundo del derecho normas, prácticas e instituciones entroncaron con los efectos de la transición política mexicana. Sin elemento democratizador es difícil comprender el origen y los alcances de las transformaciones en materia de derechos humanos. No sólo porque

las reformas en este tema se fueron incrementando conforme las transformaciones políticas se afirmaban sino, también y sobre todo, porque la pluralidad política y su presencia institucional es un factor clave para activar muchos de los mecanismos de garantía de los propios derechos. Basta con pensar en los instrumentos que ofrecen las acciones de inconstitucionalidad -e, incluso, las controversias constitucionales, contempladas en el artículo 105 de la constitución, para entender el sentido de esta afirmación.

Esos recursos de tutela constitucional se activan cuando, en contextos de pluralidad política, los actores y representantes deciden trasladar sus diferendos desde la arena política hacia las sedes judiciales. La transición política, entonces, permitió que la pluralidad se recreara en los diferentes órganos de gobierno y de representación -a todos los niveles- y, desde ahí, sentó las bases para activar mecanismos de reforma y de tutela constitucionales. Por eso tiene sentido sostener que la reforma en materia de derechos humanos de 2011 es una reforma desde la democracia y para su consolidación. No es, en ese sentido, una reforma de la transición democrática sino más bien una operación post- transicional. Sus efectos, están orientados hacia la consolidación de la democracia mexicana pero también a su afirmación como una democracia constitucional. Un modelo de organización política que persigue dos objetivos analíticamente distintos: limitar el poder político y, al mismo tiempo, distribuirlo entre los ciudadanos. Ambas operaciones que se realizan sobre la base de una garantía efectiva de los derechos fundamentales de libertad, políticos y, sobre todo, sociales- de los individuos que integran la colectividad política. Ello implica la creación de un andamiaje complejo de instituciones que perfilan formas concretas de ejercer al poder y demandan políticas públicas específicas. En esta vertiente entran en juego consideraciones económicas, políticas y sociales que trasciende al ámbito estrictamente jurídico pero que no deben ignorarse las concatenamos con otras reformas aprobadas en la última década una parte de la reforma penal aprobada en 2008 y la reforma en materia de amparo aprobada también en 2011 tenemos evidencias normativas de que la apuesta constitucional mexicana está en el constitucionalismo democrático. Como se acaba de advertir, lograr que esta agenda se materialice requiere de la acción concertada de muchos actores. No sólo de los actores jurídicos sino también de múltiples actores políticos y sociales. En ello reside el sentido del nuevo texto del artículo primero de la constitución mexicana:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

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

A continuación, se traza un mapa de actores involucrados y un elenco genérico de tareas necesarias para lograr que esta norma constitucional se convierta en realidad. Objetivo último de toda operación jurídica que quiera escapar de la retórica porque, como advierte, “La justicia guarda relación, en última instancia, con la forma en la que las personas viven sus vidas y no simplemente con la naturaleza de las instituciones que las rodean”. Comencemos con cuatro actores sociales claves.

El primer actor llamado a apoderarse de la reforma son las personas y los ciudadanos de a pie. Conocer y apropiarse de las normas constitucionales es una obligación de todos los individuos y de los colectivos sociales para que el derecho por decirlo de alguna manera salga de la constitución e impacte la realidad política y social. El derecho constitucional debe cobrar vida a través de la acción de los actores sociales y de las personas concretas. De lo contrario se convierte en una bandera política que se explota desde el poder. Y la retórica del derecho es una peligrosa enemiga de los derechos humanos.

A los estudiosos del derecho también les corresponde una tarea central en el proceso de aplicación y de ejecución de la reforma. De alguna manera, los juristas mexicanos deben aprender a desaprender lo que llevaban años asimilando, reproduciendo y enseñando. Basta con pensar en la necesidad de incorporar a sus reflexiones los insumos normativos e interpretativos que provienen del derecho internacional. Se trata de conocer y comprender tratados internacionales, pero también estándares de interpretación poco estudiados en nuestro país. Estos elementos ajenos a las cavilaciones de la mayoría de los estudiosos del derecho constitucional en México, por ejemplo, implican una nueva forma de comprender el concepto de jerarquía normativa. Ya no una jerarquía estructurada bajo la lógica tradicional kelseniana de la pirámide normativa sino una nueva jerarquización basada en los contenidos de las normas y orientada por el principio pro persona o principio de la máxima protección. Todo esto impone un desafío intelectual mayúsculo a los estudiosos del derecho constitucional mexicano.

En paralelo al reto impuesto a la academia -a los estudiosos- está el desafío que la reforma supone para las facultades de derecho. Por lo pronto todas las escuelas del país deben actualizar sus planes de estudio para sustituir la materia de “garantías individuales” por la materia de “derechos humanos”. Ello supone crear nueva literatura, modernizar el lenguaje con el que se construyen los planes de estudio y, sobre todo, quizá lo más difícil, modificar los métodos de enseñanza del derecho. Frente a la enseñanza tradicional, para formar mejores abogadas y abogados, debe incorporarse en los programas y cursos el estudio de casos nacionales e internacionales y las prácticas de enseñanza orientadas a la práctica argumentativa del derecho. Sin esta actualización estratégica en el ámbito educativo, el país no contará con los operadores jurídicos necesarios para convertir la reforma en una realidad.

Los litigantes también están llamados a modificar sus prácticas y sus formas de aproximarse y usar al derecho. La reforma de derechos humanos los obliga a cambiar el enfoque de sus estrategias de litigios para incorporar -siempre que sea posible y tenga sentido- a los derechos humanos como argumentos e instrumentos. Esto les exige -también a ellos- abreviar de la experiencia comparada y, sobre todo, conocer el derecho internacional de los derechos humanos. Sólo de esta manera podrán aportar insumos y argumentos a los jueces para dotar de contenido a las nuevas normas constitucionales. Esto, dicho sea de paso, abre una ventana de oportunidad para las nuevas generaciones de estudiantes que, si se encuentran bien formados, podrán aportar aunque parezca paradójico desde su inexperiencia la creatividad necesaria para crear nuevas prácticas en el uso del derecho. Los titulares de los despachos, a la luz de la reforma de 2011, deben considerar seriamente buscar nuevas contrataciones bajo la premisa de: “se buscan abogados y abogadas sin experiencia”.

Veamos ahora los retos que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 les impone a los actores políticos relevantes gobiernos, legisladores y jueces, principalmente bajo la premisa común de que todos ellos están constitucionalmente obligados a “promover, respetar, proteger y garantizar” los derechos humanos de las personas. Dedicaré el último apartado a las tareas que la reforma impone en concreto a los juzgadores por lo que ahora sólo los mencionaré de manera genérica.

La administración pública -los gobiernos- en todos sus niveles tienen una doble responsabilidad en materia de derechos humanos: abstenerse de vulnerar, violentar, lesionar o transgredir los derechos de las personas y, al mismo tiempo, realizar las tareas tendentes a proteger, promover y garantizar los derechos. Se trata de un imperativo que vale para todos los ámbitos de acción de la gestión pública: desde el diseño, articulación e implementación de las políticas económicas hasta el ejercicio de las delicadas tareas de seguridad y procuración de justicia. La obligación de los gobiernos es, entonces, con todos los derechos de libertad, políticos y sociales y en todo momento. Se trata de una obligación prioritaria por lo que todas las políticas públicas deben estar orientadas a brindarle cumplimiento. Ello, siguiendo los criterios que, para cada derecho humano, han sido

desarrollados en el derecho internacional. Esto último, vale la pena advertirlo, es particularmente relevante en materia de derechos sociales porque existe un desarrollo internacional muy basto en la materia y un rezago significativo en el ámbito interno.

El Poder Legislativo nacional y las legislaturas estatales tienen como obligación primordial la creación de las normas secundarias que hagan posible la traducción de las normas constitucionales en políticas públicas en condiciones estables y ciertas. La propia reforma constitucional contiene un extenso apartado de artículos transitorios que se orienta en esa dirección y que establece los plazos que deben observarse para aprobar las normas correspondientes. Este es un tema delicado en México porque se ha vuelto una práctica común que los legisladores sean omisos en su obligación constitucional de legislar. Estas comisiones legislativas son particularmente nocivas cuando se trata de brindar garantías a los derechos humanos o fundamentales.

Otra distorsión común y preocupante tiene que ver con la aprobación de normas que contradicen a la agenda de los derechos. Una práctica que adquiere gravedad especial cuando se verifica en el plano constitucional como sucedió, por ejemplo, con una parte de la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia. Al constitucionalizar la figura del arraigo y el régimen especial para enfrentar a la delincuencia organizada, el poder de reforma constitucional, creó un marco constitucional esquizofrénico que debe depurarse. En esto pueden jugar una tarea relevante los jueces, pero sería deseable que fueran los propios legisladores los encargados de aprobar normas coherentes con la agenda de los derechos que, por mandato expreso de la constitución, es la materia constitucional principal.

Ni las omisiones ni las contradicciones legislativas abonan a la consolidación de la democracia constitucional en el país. Además, es importante garantizar que el sistema federal no se convierta en un pretexto para romper con el principio de igualdad ante la ley en materia de derechos humanos. Las garantías de estos derechos deben ser uniformes en todo el territorio nacional y no pueden ser objeto de distorsiones supuestamente justificadas en la libertad de configuración legislativa por parte de las entidades federativas.

Los jueces tienen la función de fungir como garantes principales de esta reforma constitucional. Por lo mismo no sólo deben conocer y entender las modificaciones, sino que deben asimilarlas y adoptarlas como nuevo criterio orientador de su actuación. Ello supone conocer, por ejemplo, al derecho internacional y familiarizarse con los estándares e interpretaciones de las autoridades supranacionales. Supone, por ejemplo, comprender qué es el nuevo bloque de constitucionalidad, qué implicaciones tiene en materia de jerarquía normativa, qué significado y alcances tienen los principios constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos, qué es la interpretación conforme y así sucesivamente. Y esta es una tarea que se impone a todos los juzgadores -locales y federales- por igual porque, con la reforma, todos los jueces se convierten en jueces de constitucionalidad. Lo cual, dicho sea de paso, ya ha sido reconocido por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es verdad que los principios constitucionales no sólo se imponen a los jueces porque también son obligatorios para todos los poderes. Pero los jueces tienen una responsabilidad especial porque les corresponde garantizar en última instancia que todas las autoridades ajusten su actuación a sus obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos. Esto impone al poder judicial retos muy relevantes. Por ejemplo, supone adaptarse a una nueva dinámica de control de constitucionalidad en la que cada juez, como se acaba de advertir, puede y debe identificar el "contenido esencial de los derechos y, si lo considera procedente, decretar la inaplicabilidad, por inconstitucionalidad, de una ley. Esto impone una suerte de revolución en la cultura judicial mexicana que, hasta ahora, se caracteriza por la jerarquía interpretativa y por la dependencia de los criterios provenientes desde la SCJN.

En esta tesitura, los jueces tienen una oportunidad y, a la vez, un enorme reto para ganar credibilidad frente a los actores políticos, sociales y jurídicos del país. Si adoptan un compromiso con la reforma y asumen su tarea como promotores y garantes de los derechos humanos pueden hacer del derecho un instrumento progresista y no el ancla conservadora de los privilegios. De lo contrario abonarán en el terreno de la simulación. Una tendencia, lamentablemente, común en América Latina desde siempre como demuestra la amplia literatura que da cuenta de nuestra vocación negociadora y manipuladora de la legalidad vigente. De hecho, esa es la principal explicación de por qué la constitución de 1917 no ha surtido los efectos que sus normas prometen. Samuel Ramos, en su obra sobre la idiosincrasia del mexicano, nos regala la siguiente cita de Siegfried que

encapsula a la perfección la idea:

Nunca he oído hablar tanto de Constitución como en esos países en los que la Constitución se viola todos los días. Eminentes juristas discuten seria y concienzudamente la significación de los textos de los cuales los políticos se burlan, y si uno sonríe, los doctores apuntan con el dedo los artículos que son la garantía del derecho. La ley no tiene majestad sino en las palabras.

Evitar que esto siga sucediendo es responsabilidad de todas las autoridades estatales, pero, cuando se trata de una reforma como la de 2011, es una obligación sobre todo para los juzgadores. Porque son ellos y ellas quienes deben oponer las normas constitucionales a los poderes públicos y privados que, en su tendencia a la concentración y a la extralimitación jurídica, tienden a vulnerarlos. En este sentido, por ejemplo, frente a los actores privados, la justicia debe seguir avanzando hacia la protección horizontal de los derechos humanos. Una dimensión muy poco explorada en México, pero con interesantes desarrollos en otros países que supone el reconocimiento judicial de que los derechos humanos también pueden ser violentados por los particulares y que, por lo mismo, también ante éstos exigen protección. La manera en la que se configuran las relaciones entre particulares en términos de derechos humanos es compleja pero la reforma sienta las bases para que los operadores jurídicos nacionales la exploren.



En ese contexto, adquiere pleno significado la tesis ferrajoliana de que los derechos fundamentales son los “derechos del más débil” y, en cuanto tales, merecen una protección especial. Las relaciones de poder no son exclusivas de la esfera política y, por lo mismo, los jueces también deben velar para que no se verifiquen abusos en el ámbito de las relaciones privadas. Derechos como la no discriminación, los datos personales, la privacidad, la honra, entre otros, son ejemplos típicos de bienes jurídicos que demandan con frecuencia intervenciones judiciales ante abusos cometidos no sólo por los poderes públicos sino también por los particulares. La obligación constitucional de proteger a los derechos adquiere pleno sentido en estos casos.

Si pensamos en la perspectiva tradicional y nos concentramos en los poderes del estado, tenemos que los jueces también deben proteger los derechos ante el legislador democrático. No sólo cuando éste aprueba normas que contradicen a la constitución y vulneran a los derechos sino también en el delicado supuesto de las omisiones legislativas. Cuando el legislador se excede, las cosas son relativamente fáciles porque se activan los supuestos que exigen tutela a través de recur-

sos como el amparo o las acciones de inconstitucionalidad. Lo mismo vale cuando los legisladores aprueban normas aporéticas o contradictorias: en esos supuestos los jueces deben intervenir para “depurar” al ordenamiento. Pero, cuando el legislador es omiso en su deber de legislar, las cosas se complican. Sobre esto se ha escrito mucho en las últimas décadas, pero vale la pena recuperar el núcleo del problema.

Si los jueces suplantan a los legisladores, se corre el riesgo de romper con el principio de la división de los poderes porque se convierten en virtuales legisladores positivos lo cual, como diría Kelsen, puede traducirse en un desequilibrio de poder. Este peligro, según Kelsen, se potenciaba, cuando las constituciones incorporaban, junto a la justicia constitucional, a ciertos principios abstractos como la libertad, la igualdad, la justicia, etcétera. Principios que, entre muchos otros, hoy contempla nuestra constitución y que, en el campo de la interpretación, pero sobre todo ante las comisiones legislativas, podrían “jugar un papel extremadamente peligroso precisamente en el campo de la justicia constitucional”. Ello si pensamos en el necesario equilibrio que debe existir entre las funciones y los contrapesos institucionales (legislativos, por un lado, y jurisdiccionales, por el otro).

Los principios constitucionales -sobre todo cuando el legislador es omiso, para decirlo con el propio Kelsen podrían interpretarse como directivas relativas al contenido de las leyes y, en este caso, el poder del tribunal (constitucional) sería tal que habría que considerarlo simplemente insoportable”. Por ello, Kelsen, recomendaba abstenerse de todo este tipo de fraseología controvertida en las constituciones. Pero, como sabemos, su advertencia fue desatendida y las constituciones contemporáneas la mexicana, entre ellas contienen amplios catálogos de principios abstractos. Así que ahora debemos lidiar con los desajustes que pueden derivarse, por un lado, de la omisión de los legisladores y, por el otro, de la obligación que tienen los jueces de garantizar los derechos incluso ante este supuesto indeseable.

Por eso es necesario que los jueces asuman una responsabilidad también política como garantes no sólo de la constitución vigente sino de los principios que hacen posible al constitucionalismo democrático dentro de los que se cuenta, precisamente, la división de los poderes. Una tarea difícil y resbalosa que debe operarse con la máxima responsabilidad para evitar que el constitucionalismo democrático se desequilibre hacia una suerte de “república judicial”.

La entidad que amenaza por excelencia a los derechos siempre ha sido y sigue siendo el gobierno. El poder político en su rama ejecutiva sobre todo en su calidad de autoridad con capacidad punitiva- es el principal violador de los derechos humanos. No sólo de aquellos derechos relacionados con la libertad personal, la integridad física y el debido proceso legal sino también, en sentido amplio, de todos los derechos de libertad, de los derechos políticos y, por supuesto, de los derechos sociales. Violaciones que suelen materializarse mediante abusos o excesos de poder pero que también tienen lugar a través de omisiones. Recordemos que, como nos enseñó Ferrajoli, los derechos imponen obligaciones de hacer -acciones que no pueden dejar de realizarse- así como de no hacer -acciones que no pueden realizarse- a la administración pública. A los jueces, entonces, les corresponde velar para las acciones obligadas se verifiquen y los actos vedados no se materialicen. En esta dimensión la justicia encuentra su principal razón de existencia porque, como advertía McIlwain, “la única institución esencial para defender el derecho siempre ha sido y todavía es un poder judicial honesto, hábil, preparado e independiente”.

Ese es el sentido genuino de la idea de brindar amparo y protección a los derechos. Si el gobierno es omiso en su obligación de respetarlos o de garantizarlos, entonces, a los jueces les toca intervenir para protegerlos. La reforma constitucional de 2011 sienta las bases para fortalecer los mecanismos de protección de todos los derechos, pero quizá sobre todo de los derechos sociales. Esto en virtud de que como ya se ha adelantado estos derechos han sido objeto de interesantes desarrollos en el ámbito internacional. Esta es una veta prometedora en la que los jueces pueden desempeñar un papel determinante.

Derecho Constitucional y Ciencia Política

Domingo García Belaunde¹

Quien analice detenidamente cualquier texto de Derecho Constitucional, podrá advertir cómo los problemas que trata, lindan y con frecuencia se yuxtaponen con los problemas políticos. Por otro lado, los científicos políticos (politólogos y politicólogos) al hacer el análisis del gobierno, tratan las mismas materias que los constitucionalistas. Si bien cada una de estas dos disciplinas parece tener su “coto de caza”, la verdad es que en muchos de los linderos, los muros de contención no parecen tener eficacia alguna. Es pues evidente que los problemas del gobierno, del ejercicio del poder, inquietan y atraen tanto a los politólogos como a los constitucionalistas. El tema podría no pasar de esta constatación, si es que no reparásemos en otro hecho fundamental de nuestro tiempo: el carácter interdisciplinario de las investigaciones. Así, vemos que los politólogos acuden con frecuencia a conceptos tomados del mundo del derecho y que los constitucionalistas aprovechan los logros de la Ciencia Política; fenómeno este que puede apreciarse en Estados Unidos, en Europa y en menor escala en la América Latina. Es así como de pronto, el estudioso de cualquiera de las dos disciplinas se encuentra en la temática no de una ciencia, sino de dos. Esto ha ocasionado un sin fin de problemas sobre la naturaleza de la relación entre ambas, por lo que es válido preguntarse: ¿cuál es el nexo entre Derecho Constitucional y Ciencia Política? ¿se trata de dos disciplinas autónomas o son una y la misma cosa como pretenden algunos? ¿o por el contrario es una sola ciencia con dos vertientes? En el supuesto que se trate de dos disciplinas distintas ¿cuál es su grado de correspondencia? Todas estas interrogantes han sido planteadas, y se le han pretendido dar diversas soluciones. Pero lamentablemente, y pese a la calidad y al nivel de los esfuerzos desplegados, no existe un planteamiento satisfactorio al respecto; y lo que es más grave, ni siquiera se han fijado los términos del debate en su adecuada dimensión. Esto se explica porque muchas veces se desconocen los supuestos mismos de lo que es una aproximación epistemológica, o porque se carecen de los supuestos metodológicos necesarios en ambas disciplinas, o peor aún, porque se ignoran sus principios. Ello justifica el presente trabajo, que es sólo una primera tentativa de carácter provisional para precisar la relación entre el Derecho Constitucional y la ciencia Política.

A fin de esclarecer nuestro tema es menester partir del principio, es decir del origen mismo de la problemática, o para decirlo en términos más sofisticados, recurrir a la *experiencia originaria*. Descartamos en este punto inicial, toda concepción metafísica y/o apriorista, y nos aferramos aún con sus limitaciones, a una concepción crítica y realista del mundo.

Nuestro punto de partida será entonces, la experiencia humana, esto es, el hombre en cuanto a ser proyectado a la vida misma.

El hombre, de acuerdo al viejo apotegma aristotélico, es un *zoon politikon* o sea, es un “viente social”. Es decir, y este es el verdadero significado del dicho aristotélico, el hombre es un ser que vive en sociedad, que vive con otros pues según el mismo filósofo, únicamente pueden vivir solos las bestias y los dioses. Buena parte del pensamiento contemporáneo, ha dedicado no pocos esfuerzos para precisar esta característica social del Ser humano (Ortega, Buber, Jaspers, Marcel, Sartre, etc.). Su ser es entonces, ser con otros. Los “otros” forman una serie de relaciones intersubjetivas que crean vínculos de interdependencia. Por eso decimos que el hombre vive en sociedad, que siempre ha vivido en sociedad (*ubi homo, ibi societas*). Pero ¿qué sucede en este marco social? A primera vista vemos -como ya hemos dicho- una serie de relaciones, unas son culturales, otras son religiosas, otras son deportivas, otras son laborales, otras son económicas, otras son políticas, otras son jurídicas, etc. Si queremos analizar cómo esta urdimbre de relaciones se encuentra no sólo con el grupo, sino en el hombre mismo, podemos tomar como ejemplo a Un ciudadano corriente. En cuanto tal tiene relaciones económicas (sea porque tiene un negocio, sea porque es un trabajador), tiene relaciones religiosas (es decir, pertenece a un determinado credo, participa con otros feligreses en una determinada religión, o aun careciendo de ella, no deja de tener sus propias concepciones sobre el alma, sobre Dios y sobre el destino del hombre) tiene relaciones jurídicas (continuamente el derecho se presenta en su vida diaria, cuando compra, vende, cuando se casa, cuando paga impuestos, cuando obedece las reglas de tránsito, etc.) relaciones políticas (en cuanto que cree y profesa determinadas creencias políticas, y participa sea en forma activa o no, en defender el *statu quo* o en cuestionarlo). Es decir, siempre surge en torno nuestro una serie de relaciones que convergen en última instancia en un grupo o en una persona, de tal

1 García Belaunde, Domingo. Derecho constitucional y ciencia política. En: Revista de la Facultad de Derecho. No. 33, 1978. Págs. 105-136

manera que cada hombre tiene con los demás, con el mundo en tomo, un flujo de influencias con las cuales está en continuo contacto.



Por otro lado, debemos tener presente, que la sociedad, desde los tiempos de la horda y la tribu, ha tenido necesidad de organizarse, de crear un orden para el todo social, de estar dirigido por otros o de litigar. Siempre ha habido un hombre, o un grupo de hombres que se han hecho cargo (queriéndolo o no) de conducir a la sociedad. Basándose en distintas teorías (el derecho del más fuerte, el derecho hereditario, creencias mágicas, derecho divino de los reyes, democracia representativa, democracia popular) siempre ha habido alguien que ha mandado, y otros (los más) que han obedecido. Esta relación mando- obediencia, podría quebrarse, cambiar los que mandaban por cualquier motivo (elecciones, sucesión, derrocamiento) pero siempre quedaba esta verdad maciza: unos pocos mandaban y un gran número obedecía, O dicho en términos modernos: siempre han habido gobernantes y gobernados.

La relación entre unos y otros ha estado basada en diversos factores (el miedo, la convicción, el terror, etc.) pero siempre, detrás de cualquier argumento existió el mando respaldado por la fuerza, o mejor dicho, por la coerción. Estos mandatos u órdenes iban dirigidos a los más, es decir, a los gobernados. Estas órdenes (de hacer, no hacer, o simplemente pautas de conducta para obtener un determinado fin que es elegido libremente) fueron en un principio verbales, posteriormente escritas, en un proceso lento que, va de la costumbre hasta el derecho legislado o establecido judicialmente. Las sociedades modernas, sobre todo a partir del siglo XIX, van hacia la legislación, es decir, a fijar en pautas escritas (sean códigos, precedentes judiciales) un conjunto de normas que mandan, prohíben, sancionan o simplemente indican cuál es el procedimiento que debemos seguir, si es que queremos hacer algo válidamente,

Volvamos de nuevo a las relaciones que encontramos en el seno de toda sociedad. Cuando decimos que en el seno de ella se dan vínculos o relaciones de carácter religioso, sabemos que ellas tienen su fundamento en la fe que comparte un determinado número de personas. Cuando decimos que existen relaciones culturales, vemos claramente que dichas personas tienen en común el cultivo de determinadas parcelas del saber, de las letras, las artes, las ciencias, o en otro nivel, la educación en todas sus modalidades, desde los escalones o grados más bajos hasta los más avanzados. Cuando mencionamos que entre los hombres existen relaciones económicas, sabemos que por medio de estos fenómenos encontramos la producción y distribución de bienes y servicios,

así como una gama muy variada y compleja de efectos que surgen de ellos. Cuando decimos que el hombre guarda con otros hombres relaciones políticas, estamos asumiendo que tienen entre ellos relaciones de dependencia y subordinación, que cada uno desempeña dentro de la sociedad un rol y tiene un *status* determinado

Ahora bien ¿qué hay detrás de estas relaciones de orden político? O dicho en otras palabras ¿qué significan estos fenómenos políticos que están presentes en la sociedad? Detrás de estos fenómenos existe (al igual que la fe detrás de los fenómenos religiosos) una compleja y enigmática realidad que se llama poder. En toda sociedad existe el poder, y el ejercicio de éste permite organizar en forma articulada la sociedad bajo una estructura de mando-obediencia. El poder que es lo que subyace en las relaciones políticas, se manifiesta en toda la vida social. Poder lo tiene un maestro de escuela sobre sus alumnos, el Párroco sobre sus feligreses, el Gerente de una empresa sobre sus trabajadores, *et caeteris paribus*, Pero estos fenómenos de poder son realizados en pequeña escala, en relaciones de alcance corto, en mundos pequeños, o si se quiere decirlo en otras palabras, están referidos a una situación microsociedad,

Pero cuando estas vinculaciones se dan en otro nivel, o sea cuando están referidas al poder que tiene un Juez, un Jefe de Estado, un grupo poderoso que influye en la opinión pública, un partido político, entonces ese poder se proyecta por así decirlo, sobre una pantalla grande, adquiere una dimensión distinta, pues las decisiones que emanen de ese poder así investido, puede y de hecho alcanza a un mayor número de personas, y en principio a toda una sociedad. Estamos aquí ante una concepción política del poder.

Los fenómenos políticos, lo hemos dicho, descansan sobre *el poder*. Ahora bien ¿en qué consisten estos fenómenos políticos? O, dicho de otra forma, este poder ejercido por los hombres y que origina los fenómenos políticos ¿qué es lo que persigue? Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos señalar tres características: afirmación del hombre por el hombre, buscar lo que es bueno para la sociedad, estructurar la relación de gobernantes y gobernados,

Pasemos a desarrollar en su orden, cada uno de estos tres enunciados: La política pretende buscar el pleno reconocimiento del hombre por el hombre siempre desde las épocas antiguas de Grecia y Roma los hombres han buscado que se les reconozca como tales, en su plena condición de seres humanos Las luchas de patricios y plebeyos, la rebelión de esclavos, las guerras por conquistar imperios o por sacudirse de ellos, son sólo algunos de los hechos que pueden señalarse. Aún hoy día, las diversas formas de opresión existentes, demuestran claramente que la lucha por el reconocimiento del hombre está lejos de haber culminado. Guerras imperialistas, de izquierda y de derecha, persecuciones a los judíos, segregaciones raciales, son otras tantas muestras de ello, por no hablar del hambre y la miseria que soportan millones de seres humanos.

La política busca lo que es bueno para la sociedad: Desde Platón y Aristóteles los filósofos, los políticos y los hombres de Estado han buscado o creído buscar lo que es bueno para la sociedad. Los métodos y los fines para buscar lo “bueno” son sin embargo muy distintos. Pero si el concepto de “bueno” lo vaciamos de todo contenido metafísico, tendremos que admitir que “bueno” es equivalente a una “x” que en determinado momento histórico es considerado como “valioso”, y que es preferido a lo que es “no bueno” o sea, lo “no-x”

La relación de gobernantes y gobernados es una consecuencia de lo señalado anteriormente. En efecto, toda sociedad políticamente organizada supone que existe un grupo que mande sobre una mayoría que obedece. Hay que precisar que esta relación es permanente, por más que exista una auténtica democracia en la cual los “gobernados” participen en la decisión de mando, ya que siempre, aun cuando tengan acceso a las grandes decisiones, son por último sujetos de esa voluntad de mando.

De lo expuesto podemos desprender algunas características de los fenómenos políticos: son de carácter societal, son de orden fáctico, implican una relación mando-obediencia, y envuelven conflicto, que por lo general desembocan en la violencia (siendo una de sus facetas más distintivas, la lucha por el poder que llevan a cabo los grupos organizados de una sociedad).

Hemos visto que en la sociedad existen una serie de vínculos o relaciones, una de las cuales está referida a los fenómenos políticos, los que tienen su fundamento en la realidad *poder*. Pero lo que hemos hecho hasta aquí es una descripción de fenómenos, tal como lo puede demostrar un conocimiento objetivo. Pero el hombre participa también en una serie de relaciones de orden

cultural. Todo esto responde a un; ansia de saber, natural en el ser humano. Los fenómenos que hemos descrito anteriormente *están ahí*, la historia, la del pasado y la del presente, dan testimonio de ello. Pero el ansia de saber del hombre es muy grande. Desde muy antiguo busca aprehender la realidad, conocerla tal como ella misma es, y buscarle un orden y un sentido. A ello responden *La República* y *Las Leyes* de Platón, *La Política* de Aristóteles, *Las Leyes* y *La República* de Cicerón, *La Ciudad de Dios* de San Agustín, y todas las obras que vinieron después (las utopías del Renacimiento, el iluminismo del siglo XVIII, etc.). Estos esfuerzos por captar la realidad política es lo que se denomina Ciencia Política, que hasta hace cincuenta años, era apenas conocida, y cuando era practicada tenía un matiz filosófico, y sobre todo normativo de naturaleza moral y jurídica. Podemos entonces decir que la concepción moderna de la ciencia política concibe a ésta como la que tiene por objeto “estudiar la naturaleza, (o sea el concepto), fundamentos, ejercicio, objetivos y efectos del poder en la sociedad”.

Hasta aquí lo relacionado con los fenómenos políticos. Pero surge la interrogante ¿cómo se expresan estos fenómenos políticos? O dicho en otras palabras ¿cómo se ejerce el poder político? La respuesta es sencilla. El poder político tiene que ser ejercido necesariamente a través de órdenes o mandatos, que señalan cánones de conducta, que en última instancia deben ser acatados por aquellos a quienes va dirigido, ya sea por miedo, por persuasión, por convencimiento o por cualquier motivo, pero que en el fondo conlleva el reconocimiento de esa autoridad, de esa potestad para decidir. Los gobernantes (detentadores del poder) tienen que dirigirse a los gobernados (destinatarios del poder) mediante órdenes, mandatos o pautas de conducta. Y siempre es así, porque el poder en última instancia busca conducir, sin importar cuáles sean los medios que se utilizan para ello. Pero inmediatamente surge la pregunta ¿y cómo hacemos para que esto sea posible? Evidentemente mediante la comunicación. Los hombres siempre se han comunicado unos con otros; en ese sentido el hombre es un ser dialogante, un estar con otros. Si así no hubiese sido, nunca hubiera podido vivir en sociedad, Y el medio que utiliza para comunicarse es el *lenguaje*. El lenguaje es un conjunto de signos que tienen la peculiaridad de servir de medio por el cual se transmiten ideas, conceptos, impresiones, vivencias, etc. El lenguaje es muy complejo y ha tenido una variación y evolución. Pero, sin importar la posición que adoptemos al respecto, lo cierto es que mediante el lenguaje, los gobernantes, hacen saber a los gobernados, qué es lo que se debe hacer, o sea qué, cómo y dónde hacerlo.

Mediante el lenguaje es que se van configurando obligaciones y derechos, cuyo uso reiterado y constante da origen a normas de carácter consuetudinario, esto es, basadas en la costumbre. En un principio, estas órdenes eran dadas verbalmente, mediante bandos y proclamas, luego se van fijando por el uso diario. Posteriormente y tras un largo desarrollo histórico, este lenguaje hablado, plasmado en costumbres, se vuelve *escrito*. Es decir, las relaciones de poder, necesitan para su estabilidad de cierto asentimiento, que a su vez requiere ser institucionalizado, ser permanente, sin importar cuanto dure esa permanencia, pues aun cuando sea alterada, modificada o sustituida, por su natural inclinación buscará nuevamente instaurar un *statu quo*. Se construye de esta manera, sobre una realidad empírica, fáctica, como son las relaciones de poder, un conjunto de normas que pretenden canalizar su ejercicio» Las normas que buscan encuadrar estos fenómenos políticos, son de naturaleza general, y están referidos a la forma como se estructura el poder, alrededor o dentro de un ente que se denomina Estado, Es en suma lo que se conoce como Derecho Constitucional, que aunque su aparición es tardía si se le compara con otras ramas del Derecho, su existencia es tan antigua como el fenómeno mismo de la política,

Si queremos definir *la finalidad* del Derecho Constitucional, diremos que es la siguiente: “encuadrar jurídicamente los fenómenos políticos”, Pero surge la pregunta ¿es fácil encuadrar los fenómenos políticos? Evidentemente que no, y esto por tres razones fundamentales: la violencia casi siempre acompaña a las relaciones políticas, y en consecuencia su encuadramiento tropieza con dificultades, porque la vida de la política es sumamente espontánea, y el derecho tiende a ser estático, porque las normas constitucionales se dirigen fundamentalmente a los “gobernantes”, que llegado el caso, y muchas veces sin sanción, trasgreden esas mismas normas.

De donde se concluye que el Derecho Constitucional pese a su importancia, contiene en si mismo un margen de incertidumbre que es irreductible, y que frente a otras ramas del derecho (tributario, penal, civil, etc.) lo hacen menos perfecto, aunque si seguimos en el nivel de comparaciones, el Derecho Internacional (o derecho de gentes) estaría en peor situación (ya que no sólo carece de sanciones, sino de órganos centrales para aplicarlas).

No obstante, su imperfección, el Derecho Constitucional tiene un lugar destacado dentro del campo de las disciplinas jurídicas, pues corona el sistema normativo de todo Estado. Pero paradójicamente, pese a ser superior, es en muchos casos impotente.

Avancemos un poco más en nuestras indagaciones. Hemos dicho que el Derecho Constitucional busca el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos. Pero ¿qué constituye el *objeto* de estudio del Derecho Constitucional? Hemos adelantado parcialmente su contenido: es el estudio de las normas jurídicas que encuadran los fenómenos políticos, Pero precisemos aún más ¿qué clase de normas son éstas? Tradicionalmente se ha dicho -y esto por razones históricas- que las normas que son objeto de este Derecho, son aquellas contenidas en un texto que llamamos Constitución, que como tal es promulgado formalmente., De acuerdo a este criterio, el Derecho Constitucional sería el Derecho de la Constitución. Pero esta definición, sin ser falsa, no es del todo exacta. En efecto, hay muchas normas que no están precisamente en la Constitución, y sin embargo regulan jurídicamente los actos políticos; están contenidas en las leyes, decretos, reglamentos, de muy diversa naturaleza y jerarquía. Aún más; hay Estados en los cuales no existe una Constitución escrita (Inglaterra, Israel, España) y que se regulan por diversos textos y leyes fundamentales, muchas veces dispersos en forma inorgánica, y a veces, como en el caso de Inglaterra, de usos y costumbres de muy antigua data, así como de las resoluciones de las Cortes. No cabe duda entonces que debemos afinar nuestro concepto de Constitución, porque de lo contrario, sólo nos quedaríamos con lo que Lasalle llamó irónicamente “una hoja de papel” Por lo pronto tenemos que admitir que pueden haber constituciones escritas o no escritas, pero que siempre y en todo momento, hay que reconocer que todo Estado, por el hecho de serlo, tiene una constitución; si por ella se entiende una manera de ser que hace que sus instituciones estén vertebradas y respondan de determinada manera a la colectividad a la cual pretendan conducir. Así considerada, la Constitución es el conjunto de fuerzas que canalizan la dinámica política del Estado. Esto es lo que se conoce como constitución material o fáctica, que puede existir en forma independiente a la constitución formal o escrita, y en este supuesto puede guardar con aquélla una relación de correspondencia, de correlación o de desfase absoluto (las vigencias constitucionales son distintas de la normatividad constitucional).

El Derecho Constitucional puede entonces considerarse como aquel que estudia las normas generales, escritas o consuetudinarias, que regulan la actividad del Estado, así como la relación entre gobernantes y gobernados

Precisemos aún más esta definición: hemos mencionado nuevamente la relación gobernantes-gobernados, y esto porque es central en el campo de las relaciones políticas, y en consecuencia en la vida constitucional de los Estados» Los gobernantes tienen una misión fundamental (con independencia de sus fines): mandarles decir, ejercer *autoridad*. Son los detentadores del poder. Esta autoridad está dirigida a los gobernados que son los destinatarios del poder, los que reciben el *impacto* de esta autoridad. Que el Estado ejerce poderes es evidente, y la historia del Estado demuestra que éste ha crecido cada vez más, a tal punto que muchos han visto este crecimiento como un verdadero peligro (Spencer, Ortega, etc.). Pero, y como anverso de la moneda, la historia demuestra otro aspecto: la política ha sido en gran parte la *lucha por la libertad*. La rebelión de los esclavos, de los pueblos sometidos, las luchas sociales, la independencia de los nuevos pueblos, da buena muestra de ello. La autoridad, o sea el ejercicio del poder debe tener un límite, difícil por lo demás, porque el poder tiende a avanzar indefectiblemente. El dilema del Derecho Constitucional radica pues, entre el ejercicio de la autoridad y el respeto de la libertad de los ciudadanos (libertades éstas, formales o materiales). Y esto, porque el poder se atiene y busca el fin o el destino del hombre como ser colectivo, como ser social. Pero fuera de su naturaleza social, el hombre tiene un fin y un destino individual (que a su vez es propio de todos los hombres) y que exige la libertad (libertad de tránsito, libertad de opinión, etc.), libertades que, en rigor, son propiamente derechos, porque plantean una exigencia al Estado.,

El Derecho Constitucional se encuentra así entre su Escila (la autoridad) y su Caribdis (la libertad) lo que ha dividido a los juristas en lo concerniente a los fines del Derecho Constitucional. ¿Es el Derecho Constitucional el derecho de la autoridad o es el Derecho Constitucional el derecho de la libertad?, Leibniz decía que hay verdades que son ciertas en lo que afirman y falsas en lo que niegan. Habría que aplicar aquí el mismo apotegma-. Las dos posiciones son ciertas pero incompletas. El derecho constitucional es esencialmente aquél que concilia la autoridad con la libertad en el marco del Estado.

Hemos visto que el Derecho Constitucional persigue el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos, esto es, el tratamiento jurídico del ejercicio del poder. Ahora bien, existen otras disciplinas que también quieren hacerse partícipes de esta misión. Son la Teoría General del Estado (o Teoría del Estado) y el Derecho Político. Analicemos cada una de ellas en forma separada.

La Teoría General del Estado nace propiamente en Alemania en el siglo XIX, gracias a los esfuerzos de Klüber, E, A, Albrecht, Maurenbrecher, von Stein, von Gierke, Rehm, Meyer, Gerber, Laband, entre otros.

El *leit motiv* de esta Teoría, fue independizar al Estado de su sujeción al Rey y a la Nobleza. De esta forma, se le dio autonomía e independencia conceptual, considerándolo como persona jurídica. Su finalidad era considerar al Estado tomado en su máxima generalidad; de ahí que no estudiase ningún Estado en particular, lo que condujo a sostener implícitamente cierta universalidad. En sus diversas manifestaciones la Teoría General del Estado entendía por “general” algo abstracto, formal, aplicable a una multiplicidad de casos y dotado de permanencia. De esta manera, se creía encontrar los aspectos generales, permanentes, inmutables y aplicables a cualquier clase de estado. Esta posición, que tiene su sustrato ideológico e histórico en las corrientes que agitaron el siglo XIX, condujo a un positivismo formalista, que está bien expresado en la obra maestra de George Jellinek.

Las conmociones del presente siglo no tardaron en afectar la Teoría del Estado. Por un lado, Hans Kelsen, continuador de la línea tradicional, ha llegado a identificar Estado y Derecho, de tal manera que la Teoría del Derecho se convierte en guía y fuente de la Teoría del Estado, la que queda subsumida y absorbida por aquella. En Kelsen, la Teoría del Estado acaba siendo una Teoría del Estado sin Estado.

Hermán Heller, inspirado en el pensamiento marxista y sociológico, adopta una posición contraria. Por lo pronto sostiene que la Teoría del Estado no puede ser “general”, sino que debe centrarse en épocas concretas: en su caso en el Estado moderno occidental. Heller sostiene que la Teoría del Estado es “una ciencia sociológica de la realidad”. Pero este enfoque, aun superando los formalismos ya anotados, conlleva el peligro de disolver la Teoría del Estado en el torrente social e histórico, sin asidero normativo alguno. De esta manera, con las dos concepciones opuestas de Kelsen y Heller, termina en rigor lo que puede denominarse como el empeño de construir una Teoría del Estado en forma coherente y orgánica. Dice por ello Lucas Verdú que “el destino azaroso de la Teoría del Estado ha sido hasta ahora este: o perder su sustantividad y convertirse en una Teoría General del Derecho donde no hay sitio para el Estado, o transformarse en sociología, con lo que se capta su esfera real y efectiva, pero apenas si se trata su aspecto normativo”.



Entrado el siglo XX, la influencia de la Teoría del Estado -fuera del ámbito alemán- ha sido y es cada vez más decreciente. Si bien el Estado seguía siendo tema de interés para los constitucionalistas, cada vez eran menos los que se animaban a darle un tratamiento autónomo. Y cuando se respeta el nombre, es considerado generalmente como un capítulo o un sector del derecho constitucional o del derecho político.

Tratando de superar el impase en que estaba estancada la Teoría del Estado, han surgido últimamente intentos de revitalizarlo -sobre todo en Alemania- incorporándole a su estudio elementos que ofrecen la sociología, la historia, la antropología, la psicología, la política, etc. De tal manera, la Teoría del Estado así concebida ha quedado como una “enciclopedia de conocimientos sobre el Estado”, lo que ha merecido fuertes críticas. Dice al respecto Biscaretti di Ruffia: “La Teoría del Estado ... es una ciencia sólo parcialmente jurídica, ya que toma en consideración el Estado desde puntos de vista muy diversos, pretendiendo una síntesis unitaria y comprensiva (si bien sólo consigue una amalgama más o menos feliz, de materias intrínsecamente diferentes) tomando nociones y métodos del derecho, de la sociología, de la política, de la economía, de la historia, etc.”

Surgida en el siglo XIX bajo signos distintos a los actuales, sus metas y objetivos han sido capitalizados con mayor seriedad y rigor- por el Derecho Constitucional y la Ciencia Política, lo que ha contribuido a su paulatina pero inevitable desaparición, no obstante, los esfuerzos denodados -pero desproporcionados- que todavía algunos intentan.

El problema del Derecho Político reviste caracteres diferentes, por una sencilla razón; su aparición es anterior al Derecho Constitucional, En efecto, el término “derecho político” aparece en el siglo XVI, aunque su uso se hace frecuente sólo en Montesquieu y sobre todo con Rousseau, quien lo utiliza como subtítulo de su famosa obra sobre el Contrato Social.

El término Derecho Político, fue empleado para estudiar lo que es hoy propio del Derecho Constitucional, y ambos términos fueron utilizados como sinónimos durante mucho tiempo, en especial en Francia, España y en América Latina. Pero poco a poco, el término Derecho Constitucional fue ganando adeptos no obstante las críticas que su uso motivaba. En la década del 20, Duguit protestaba contra el término “constitucional” al que consideraba insuficiente y equívoco, pero sobre el cual admitía que estaba tan aceptado en su uso, que no era posible proscribirlo. Mientras los términos Derecho Constitucional y Derecho Político eran usados indistintamente, no había ningún problema sobre el particular, ni siquiera existía algo que surgió después: ver cuáles eran sus respectivas fronteras. Pero cuando tras la Segunda Guerra Mundial, viene la marejada de estudios sobre Ciencia Política, los cultores del Derecho Político se ven en la necesidad de enriquecer su disciplina con los aportes de la nueva ciencia (nueva en Europa, no en los Estados Unidos). Esto se presentó sobre todo en España, y en algunos países latinoamericanos, en especial en la Argentina, pues la mayoría de los demás países europeos y latinoamericanos, habían dejado hacía mucho tiempo de usar el término “derecho político”.

Como balance general, debemos decir que el derecho constitucional en la actualidad no puede permanecer inmutable frente a las acechanzas de nuestro tiempo, y que sin abandonar la normatividad que le es propia, debe asumir una actitud realista de los problemas que afronta, sin descuidar la tarea interdisciplinaria con las ciencias sociales, de las cuales la moderna ciencia política, es la que más le es necesaria. La tesis expuesta a lo largo del presente ensayo⁵ es precisamente esa, sin descuidar la propia autonomía y características de ambas ciencias, ni mucho menos, como se ha pretendido y pretende todavía, que una de ellas absorba a la otra, o ambas desaparezcan dentro de una concepción global, cuya misma estructura y sentirlo son muy discutibles

Así considerados, el Derecho Político y la Teoría del Estado, que son todavía disciplinas que pretenden compartir inquietudes en parte propias del Derecho Constitucional, devienen eliminables por carecer de suficiente peso epistemológico. Que la tradición es muy grande, y que pasará mucho tiempo para que las nuevas tendencias logren imponerse, es algo de por sí sabido y que en la América Latina se encuentran abundantes muestras. Así por ejemplo, la Teoría del Estado se sigue enseñando en forma autónoma en México (con cariz propiamente kelseniano), en San Salvador y en el Perú. El Derecho Político se enseña en Argentina, Bolivia y España (desde donde viene el aliento y el ejemplo) pero la Ciencia Política moderna no ha sido incorporada todavía en las Facultades de Derecho latinoamericanas, con excepción de Panamá, San Salvador y recientemente y en forma restringida en la Argentina. Otros países como el Perú, siguen en alguna medida anclados a la “ciencia política” en su versión tradicional y anacrónica, pues gran parte de sus facultades -o Programas- siguen de nominándose de “derecho y ciencias políticas”⁶. No obstante, es de esperar

que la Ciencia Política -que tiene un notable impulso en la Argentina, Brasil, Venezuela y México- siempre dentro del ámbito de las Ciencias Sociales, llegue a las Facultades de Derecho en un futuro próximo.

Hacia un Texto de la Teoría Política Constitucional

Ricardo J. Sepúlveda¹

Han pasado diez años desde que, lo tomo como un verdadero privilegio, asumí la cátedra de Teoría Política Constitucional en la Escuela Libre de Derecho. Dábamos inicio al nuevo plan de estudios y a la apertura de un tercer grupo en el segundo grado, Segundo "C". A algunos pudo llamar la atención que aceptara esta invitación, cuando durante años había dedicado mi labor profesional a la defensa y promoción de los derechos humanos y en este plan de estudios se abría también la cátedra de derechos humanos. Sin embargo, fue una decisión muy meditada, cuyas razones siguen vigentes y consisten primordialmente en el carácter troncal y en la trascendencia que tiene esta materia en la formación del criterio jurídico de las y los alumnos. Esto no quita, por supuesto, el valor que tienen las demás materias, pero en mi vocación -larga- de docente me pareció mejor elegir una de las materias que siembran las bases de una de las ramas del derecho.

En cuanto a la materia de derechos humanos, a la que pienso destinar mis mayores esfuerzos en lo que resta a mi vocación profesional, considero que, entre otras cosas, es en el sistema constitucional donde se insertan los derechos humanos, como ámbitos de protección del derecho, con lo cual existe una íntima relación entre ambas disciplinas.

El caso es que, finalmente, asumí la cátedra y, de manera inverosímil, han pasado ya diez generaciones. Han sido muchas las anécdotas y vivencias en estos años, dentro de las que resaltan cada una y cada uno de los alumnos que han pasado por esta Aula. Sin eufemismos, les debo mucho de lo que ha ido madurando la cátedra, así como mi propia visión sobre la materia. Como en todo proceso ha habido ajustes y rectificaciones; siempre he apostado a un método proactivo donde los alumnos toman la iniciativa y se adelantan a los temas, sugiriéndoles lecturas que, además, les permiten contrastar ideas y formar su propio juicio. Después de estos diez años tengo mucho que reconocer y agradecer a mis alumnas y alumnos. Especial contento me ha causado ver que algunos han seguido el rumbo de la vida pública o han elegido los temas constitucionales como su especialidad.

Siendo una materia tan amplia y en vías de formación, surgen durante la cátedra, interesantes oportunidades, como es el hecho de poder adoptar enfoques particulares. En el caso nuestro, una de esas decisiones, ha consistido en dar al análisis de los temas un enfoque práctico, basado en un concepto horizontal de la política y en una convicción de que el Estado es más una sociedad en movimiento que una estructura formal. Desde ese punto de vista, siempre he tratado de fomentar la responsabilidad social de las y los alumnos y me ha dado mucha satisfacción ver que, como todos, la docencia universitaria es una siembra en campo fértil. Sirva pues este ensayo, también, de reconocimiento a la aportación que a esta cátedra han aportado quienes han pasado por estas aulas durante los primeros diez años.

El propósito de poner en papel estas reflexiones, sin embargo, está orientado, como lo dice su título a caminar hacia un texto que pueda servir de base para la enseñanza de esta materia y el aprendizaje de los alumnos.

Para este propósito se enfrentan distintos retos, uno de los cuales proviene precisamente de lo novel de la materia, pero también están las dificultades que derivan de su complejidad interna y de la falta de elementos de apoyo.

En este sentido, el contenido del presente ensayo versará en primer lugar sobre la visión que debe asumirse para darle identidad a la materia, definiendo con claridad su objeto de estudio (objeto material) y el enfoque que debe asumirse (objeto formal). Este punto no es menor ya que, desde el mismo nombre se enfrenta una dicotomía. ¿Cómo debe llamarse la materia: ¿Teoría Política y Constitucional, Teoría Política-Constitucional o Teoría Política Constitucional? ¿Son dos materias o dos partes de una misma?

1 Sepúlveda, Ricardo J. Hacia un texto de teoría política constitucional. En: Revista de investigaciones jurídicas. Año 44. No. 44, 2020. Págs. 433-456



Para abordar este punto, es necesario hacer referencias a algunos antecedentes históricos, ya que la maleabilidad de esta materia obedece a la evolución que han tenido sus instituciones y a los cambios que, por ende, se han dado en las ciencias que las estudian. El cambio en la Teoría Política se debe a la transformación que ha tenido el Estado, especialmente desde la segunda mitad del siglo XX, pero que ha continuado presentando interesantes fenómenos en el Siglo XXI. La Teoría Política moderna debe ser capaz de adaptarse a este dinamismo.

Un segundo apartado que abordaremos en este ensayo está dirigido al espinoso tema de tener que decantarse por los temas que deben ser incluidos en un temario básico. La cuestión no es fácil, precisamente por lo amplio de su objeto y la gran variedad de temas que pueden ser incluidos, particularmente si se quiere presentar una perspectiva actualizada. Efectivamente, uno de los retos es lograr aggiornar los temas y presentar los análisis y las reflexiones más modernas, pero también están, por otro lado, las muy variadas experiencias que arroja para la teoría política, es decir, las experiencias comparadas. Centrarse en las instituciones de algunos países, o sólo del occidente, no garantiza una visión integral de los fenómenos.

Finalmente, como tercer punto del análisis, este se centrará en el análisis de la bibliografía. Aquí encontramos otro significativo reto, ya que, así como en otras épocas era relativamente claro cuáles eran los textos que podían servir de bibliografía base para el estudio de la Teoría del Estado, ahora eso no es así. En primer lugar, está la escasez por no decir ausencia de textos de Teoría Política Constitucional, y tampoco está claro que podamos encontrar textos que aborden las temáticas integralmente. Esto obliga a tener que recurrir a bibliografía complementaria y aunque esto tiene un valor indubitable, para efectos de la armonía del curso sería muy deseable un análisis completo y armónico.

Desde nuestra perspectiva muchos textos que fueron base de los cursos de hace tres o cuatro décadas, y que fueron escritos a mediados del siglo pasado siguen siendo aplicables y útiles; sin embargo, se requieren de otros análisis más actuales que den cuenta de los fenómenos que se han presentado en los años recientes.

Como puede apreciarse de estos planteamientos, el reto no es otro que dar unidad al objeto y al contenido de la materia, como una ciencia autónoma capaz de mostrar resultados útiles para la vida social. El riesgo es quedarse en un análisis inconexo y fragmentado que aporte una variedad de ideas, sin una idea general, uniforme y clara.

La parte final del artículo está destinada a proponer algunas conclusiones que pretenden servir de líneas de trabajo para el futuro -ojalá no tan lejano- texto de Teoría Política Constitucional en la Escuela Libre de Derecho.

La teoría política constitucional como ciencia

El tema del decaimiento que tuvo la Teoría del Estado junto con la crisis del mismo en la segunda mitad del siglo XX es un tema suficientemente tratado y conocido, sin embargo, lo que no queda claro es cuál sea el porvenir de las ciencias políticas y cuál deba ser la disciplina que sustituya a la Teoría del Estado en el análisis integral del Estado moderno.

Esto es especialmente válido para los países con sistemas jurídicos y políticos de raigambre formalista, de tradición romano-germánica, como es el caso nuestro. Efectivamente, el desarrollo de la Teoría del Estado, bajo el liderazgo del trabajo científico de los tratadistas alemanes, llegó a su apogeo a finales del siglo XIX y principios del XX. Se trató de un momento culmen, donde las fortalezas del positivismo científico aplicado a las ciencias sociales se tradujeron en una seguridad sin parangón basada en las conclusiones que presentaba nuestra ciencia. Sin fisuras ni titubeos, la Teoría del Estado apuraba a dar contestación a las siempre presentes interrogantes de las organizaciones políticas. Bajo modelos estructurados perfectamente desde la teoría, se trataba de resolver las complejas problemáticas sociales. La Teoría del Estado se apuntaba a ser la ciencia que daría solución a todas las difíciles problemáticas políticas.

Esta seguridad se derrumbó totalmente ante la crisis política que se dio con las guerras mundiales y con las tragedias humanitarias del siglo XX. La crisis arrastró consigo muchos movimientos e ideologías del momento y dio lugar al surgimiento de nuevas tendencias e incluso escuelas filosóficas. El positivismo sufrió una herida mortal, lo mismo ocurrió con el cientificismo y, desde el ámbito de los sistemas constitucionales, se dio un cambio diametral. En su lugar surgieron filosofías como la del falsacionismo o la de la hermenéutica que tuvieron un profundo impacto en las ciencias sociales y posteriormente en los sistemas constitucionales y políticos.

En el caso de la Teoría de Estado, aunque por inercia siguió hablándose de ella y enseñándose en las aulas universitarias, en realidad su vida había terminado. La razón era clara y derivaba de sus ínfulas de certeza y de su nivel excesivamente teórico. El desarrollo de la Teoría del Estado, en su afán de fortalecer su carácter científico le llevó, quizá sin quererlo, a alejarse de su razón de ser, que era precisamente la de construir conclusiones que tuvieran un enfoque práctico, de modo que las convirtiera en razonamientos útiles y aplicables.

Como bien dice Popper, así como las ciencias exactas pueden tener fracasos, cuando se comprueba que sus conclusiones son falsas, en el caso de las ciencias sociales también se dan estos fracasos, solo que son más graves ya que se traducen en problemas sociales reales y lacerantes, como son la pobreza, la pérdida de libertad, la inseguridad pública, en una palabra, el menoscabo de las condiciones vitales.

La Teoría del Estado fracasó no por omitir respetar su método, sino por seguirlo a ultranza. El problema fue la fractura entre la teoría y la realidad, situación que se agudizó con la crisis del Estado en el siglo XX, a la que ya hemos hecho mención. El modelo de Estado surgido de la teoría no tenía fallas en sus premisas ni en sus conclusiones

Sin embargo, esto no ofrecía respuestas claras para el modelo de Estado que debía construirse a futuro.

Esta crisis no se dio de igual manera en los diferentes sistemas científico-jurídicos. Aquellos que habían optado por enfoques más pragmáticos, como fue el caso de las ciencias políticas (political science) de los Estados Unidos, el problema fue mucho más controlado. Sin embargo, para países como México, que habíamos seguido fielmente el modelo científico alemán, al ocurrir la hecatombe nos quedamos sin respuestas válidas. Se generó un vacío teórico total.

Esta orfandad se trató de llenar con el bagaje conceptual de la Teoría Constitucional. En el caso de México, tomó especial relevancia el significativo desarrollo de instituciones como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y otras, sin embargo, esto solo respondía la mitad del problema. La Teoría Política perdió rumbo y, aunque, por supuesto surgieron importantes esfuerzos desde el ámbito académico y científico, esto se dio más en el ámbito de una ciencia política práctica que en el de la teoría.

La crisis de la teoría del Estado no implicó la renuncia a tener una disciplina con alcances integrales, que pudiera analizar el fenómeno del Estado desde la perspectiva política y jurídica de manera completa. Lo que quedaba claro es que era necesario partir de presupuestos diferentes y que la nueva ciencia debería adoptar un método que le permitiera mayor flexibilidad. Los grados de certidumbre que aseguraba la anterior *Teoría del Estado*, no podían mantenerse ya, al contrario, era necesario renunciar a esos márgenes y aceptar, en cambio, la limitada seguridad de sus conclusiones.

Esto que ocurrió en la Teoría del Estado fue compartido por muchas otras disciplinas sociales. Como bien lo afirmaba Cassirer, refiriéndose a este episodio de las ciencias sociales, la cultura humana no es, en modo alguno, esa cosa firmemente establecida que creíamos..., en comparación con otras épocas debemos ser mucho más *humilde* en nuestras construcciones científicas.

Junto con esta lección de humildad, sobrevinieron otra serie de sugerencias para la ciencia del Estado, algunas de ellas fueron las siguientes: mantener el nivel teórico, de forma que se pudiera distinguir de la Ciencia Política y de la política aplicada; a la vez dotarla de herramientas para tener un sentido práctico en todas sus partes; incorporar un enfoque multidisciplinario que fortaleciera sus hallazgos; redefinir sus relaciones con la doctrina jurídica del Estado, especialmente con la Teoría Constitucional, entre otras.

De esta forma, surgió la necesidad de formar una Teoría General Política, que sustituyera a la Teoría General del Estado o a la Doctrina General del Estado. Ejemplo de esto, fueron las obras de Norberto Bobbio o de Giovanni Sartori, que, precisamente, llevan ese título.

La utilización de los tres términos en el nombre, Teoría General Política o Teoría Política General no era un tema meramente semántico, sino que llevaba una carga conceptual precisa. En primer lugar, se mantenía el término *teoría* y no ciencia o doctrina, con lo que se enfatizaba el nivel de profundidad que le correspondía. Si bien el concepto de *teoría* posee muchos significados, no siempre unívocos, el término logra marcar una relación con dos elementos; por un lado, se trata de un conocimiento sistematizado, organizado y, por otro, que trasciende el nivel de lo meramente experimental o empírico. Tener o hacer una teoría es arribar a una conclusión no solo empírica sino reflexiva, lo que permite desarrollar otras conclusiones interrelacionándolas. En segundo lugar, se sustituye el término Estado por política (Teoría General del Estado vis a vis Teoría General Política). En este caso, el sentido es abandonar un enfoque meramente formal y restringido a la estructura estatal, para abordar el análisis de los fenómenos del Estado, desde la perspectiva de su esencia, que es la política. Como bien lo decía Heller, ni todo lo estatal es político, ni toda la política se circunscribe a lo estatal. Sin embargo, esta perspectiva obliga a analizar la realidad del Estado en el marco de "lo político", con lo que se adopta una perspectiva de mayor integralidad y profundidad.

Otro tema que vino a ser central en esta discusión fue la relación entre lo político y lo jurídico en torno al Estado. Dada su naturaleza, el Estado es una realidad que participa de ambas perspectivas, la jurídica y la política, de manera indisoluble, complementaria y a veces dialéctica. Como bien lo señalaba Jellinek, para conocer debidamente al Estado es necesario conocer la vinculación entre la perspectiva social y la perspectiva jurídica. Un estudio completo del Estado implica relacionar ambas perspectivas. Las tendencias juricistas del Estado, que campearon durante algún tiempo, si bien han sido superadas, dejaron secuelas, una de ellas, por ejemplo, es la dificultad para poder traducir los planteamientos políticos en términos jurídicos, o para relacionar debidamente los fundamentos políticos que están detrás de cada disposición jurídica.

Para los propósitos de este ensayo y, en general, para la correcta definición de lo que debe ser una Teoría Política Constitucional, la relación entre lo político y lo jurídico es fundamental. Se deben identificar debidamente los términos de la relación entre la Teoría Política y la Teoría Constitucional. Más adelante volveremos sobre este punto, cuando abordemos el tema del concepto de la Teoría Constitucional.

Antes, debemos continuar con la descripción de lo que ha sido la transformación de la Teoría Política. Como bien lo señala Sartori, ha sido largo el camino para que este conocimiento adquiriera realmente el nivel y la estructura de una verdadera ciencia. Ahora que esto es ya una realidad, sin embargo, persiste el reto de que la política como ciencia, es decir, que la Teoría Política, subsista como tal o bien, sea absorbida por otra de las ciencias colindantes. Su afirmación es categórica: "Como se ve, la polémica sobre la identidad y también sobre la autonomía de la política, no puede ser más abierta. Un hecho es indubitable, la ubicuidad y por lo tanto la difusión de la política en el

mundo contemporáneo.”

Este último punto que resalta el autor es particularmente ilustrativo para entender las causas de las dificultades que seguimos enfrentando para poder entender, en primer término y conducir, en segundo lugar, la política: su masificación, su polisemia y, finalmente su desprestigio, contribuyen a nublar el panorama científico. La cultura contemporánea utiliza el término “política” de manera indiscriminada y sin un sentido preciso, la mayor parte de las veces con un dejo de desprecio o cuestionamiento. Ante este panorama, real y concreto, es frente al cual se debe construir una Teoría Política moderna

Por otro lado, tenemos, en contraste, que si hacemos un análisis con todo rigor de las características científicas (requisitos) de toda ciencia, la nuestra, cumple con todos ellos. Así lo plantea Sartori. Comenzando por tener definidos los conceptos básicos y un lenguaje para expresarlos, un método de investigación, con las técnicas adecuadas A lo anterior, se suman las taxonomías y clasificaciones que se han desarrollado y, finalmente, la formulación de generalizaciones y de leyes tendenciales, que al interrelacionarlas se convierten en la estructura de esta teoría.

Hay un punto más, del que también da cuenta Sartori, y que hoy juega un papel fundamental a favor de la Teoría Política como ciencia, nos referimos al desarrollo que han tenido en las últimas décadas, las técnicas de evaluación y de medición (comprobación) en las ciencias sociales. Se trata de un nuevo escenario que fortalece finalmente el carácter científico de los estudios teóricos. Efectivamente, no puede haber conocimiento científico serio si no hay forma de someter a comprobación sus conclusiones. Esto que, durante muchos siglos, no existió y se consideró inviable, hoy es una posibilidad real. Ya lo abordaremos de manera puntual cuando hablemos de los contenidos de la materia, pero podemos adelantar que, gracias a ciencias como la estadística, la sociología y la misma matemática hoy contamos con mucho mayores instrumentos de medición. Son herramientas que complementan los métodos históricos y comparados que siempre han existido y que permiten ajustar las acciones políticas en favor de sus finalidades reales.

Considero que esta es, además de una obligación de seriedad científica, una de las mayores áreas de oportunidad para el fortalecimiento de la política como ciencia. En este ámbito se incorporan temas como las políticas públicas, los diversos índices de desarrollo o los de medición de las aprobaciones populares, o los muy variados esquemas de rendición de cuentas, etc., etc.

Como última parte de este apartado corresponde abordar directamente el tema de la relación entre la Teoría Política y la Teoría Constitucional, que es el eslabón que nos permite unir ambas disciplinas en una sola, y hablar de la teoría política-constitucional, como una unidad.

Como ya se mencionó en líneas anteriores, la relación perenne entre el componente jurídico y el sociológico que ha sido connatural al desarrollo de la Teoría del Estado viene a traducirse, en el caso de este análisis, en la indisoluble relación entre el aspecto jurídico y el político del Estado. Aquí es donde se ancla la vinculación entre la Teoría Política y la Teoría Constitucional. Ahora bien, no parece haber dificultad en reconocer que hay una necesaria relación entre ambas disciplinas, lo importante ahora es establecer los términos y alcances de esta vinculación, es decir, si es posible que se articulen como una sola disciplina o, si bien, se trata de dos *teorías*, complementarias pero independientes.

En este primer punto, quisiéramos comenzar por definirnos aceptando que se trata de dos disciplinas separadas, aunque estén interrelacionadas. La Teoría Política forma parte de las ciencias políticas y la Teoría Constitucional de las jurídicas, aunque ambas estén unidas en la doble naturaleza del Estado no parece que puedan fundirse en una sola. El segundo paso en este razonamiento consiste en tratar de precisar la forma en que estas dos ciencias se pueden complementar y en dónde radica la importancia de esta integración. Para ello, se puede hacer el análisis desde la perspectiva política y desde la constitucional para poder observar con más nitidez sus beneficios y su necesidad.

Comencemos por la Teoría Política. Para esta ciencia, el componente jurídico representa la materialización de las ideas políticas dentro del Estado. Sin este aterrizaje las propuestas que genera la Teoría Política carecen de concreción, se pierden en posibilidades o especulaciones generales. Pensemos en temas como la legitimación, que es un elemento existencial para el ejercicio del poder. La legitimación requiere de estar reflejada en las instituciones jurídicas; deben existir mecanismos jurídicos para unir la legalidad con la legitimación. Aquí es donde se desarrollan insti-

tuciones de democracia directa o de rendición de cuentas, de transparencia, etc.

El Estado se comporta de un modo jurídico desde su genética. El Estado es por *natura* un ser jurídico, que actúa y responde a través de actos jurídicos, de ninguna otra manera. Esta naturaleza es la que permite al Estado cumplir su misión respecto de los fines del derecho (seguridad, justicia y bien común). Ahora bien, el componente jurídico se identifica con la regulación de nivel constitucional, que es donde se plasman las disposiciones que configuran al Estado. En resumen, una teoría política sin el componente constitucional carece de la materialización, de la concreción que requiere para resultar una ciencia con sentido práctico y con resultados tangibles.

Desde el ángulo de la teoría constitucional, sucede algo similar, aunque con matices o diferencias. Hay que recordar que ya han surgido teorías que han negado cualquier otra naturaleza al Estado, salvo la jurídica, identificándolo con su ordenamiento jurídico. Estas posturas han sido ampliamente superadas por su excesivo formalismo y la parcialidad de sus conclusiones.

La Teoría Constitucional requiere de la Teoría Política, como la forma requiere de la materia. De hecho, la Teoría Constitucional es resultado de una particular Teoría Política. Si no fuera así, se quedaría en puro cascarón, en una teoría que no podría enraizar en planteamientos sólidos de Filosofía Política. Para entender con mayor profundidad este punto hemos de ahondar un poco en lo que debemos entender por Teoría Constitucional, ya que el término da lugar a no pocos equívocos. Por un lado, se utilizan términos análogos que parecen confundirse, entre ellos encontramos que se habla de teoría constitucional, teoría de la Constitución o, inclusive de teoría de la constitucionalidad. La distinción no es fácil, de hecho, es más bien un asunto de postura, ya que en sí mismos son términos que se pueden utilizar indistintamente. Para poder establecer una diferenciación necesitamos distinguir los distintos niveles desde los cuales se puede hacer un análisis de la Constitución.

Así, podemos encontrar un primer nivel que nos permite diferenciar entre la dogmática constitucional y la teoría constitucional, siendo la primera el estudio de las disposiciones constitucionales particulares, y la segunda el análisis de las ideas que dan sentido a estas disposiciones, siendo, por ende, más generales y aplicables a cualquier ordenamiento constitucional. En ese sentido, la dogmática analiza desde la perspectiva de los artículos constitucionales. En cambio, la teoría hace una abstracción sobre los principios de las Constituciones, incluso, del constitucionalismo en sí.

Pero hay una diferenciación más sutil, tratándose de la Teoría Constitucional, que radica en lo que suele denominarse como *teoría de la Constitución* y la *Teoría Constitucional* propiamente dicha. La primera se refiere al ser de las Constituciones, es decir, sus partes, sus clasificaciones, sus sistemas, sus principios (en este nivel es fundamental el método comparado); en cambio, la Teoría Constitucional, incluye un nivel de análisis de mayor profundidad (o altura) para abordar temas como el del "deber ser" de la Constitución, pero no solo desde el ámbito del deber ser formal sino de su adecuación sociológica. Entre otros, aquí es donde mejor se pueden analizar los temas de la naturaleza y alcances de la constitucionalidad como parámetro de justicia, la legitimidad constitucional, la relación entre democracia y Constitución, los alcances de la reformabilidad constitucional, etc.

Una de las manifestaciones de que esta evolución se ha dado, está en el sencillo -pero objetivo- hecho de que el término Teoría de la Constitución era el más utilizado en las etapas constitucionales de principios y mediados del siglo XX y hoy, en cambio, proliferan los análisis bajo el paraguas conceptual de la Teoría Constitucional.

Dicho lo anterior, podemos enlazar lo analizado anteriormente, y así afirmar que uno de los elementos para una verdadera Teoría Constitucional radica en su vinculación con los elementos de la Teoría Política. Sin esto, se asemejaría más a una teoría de la Constitución o a una dogmática constitucional. En este punto, nos permitimos reiterar la importancia que tiene el análisis de temas como el de la constitucionalidad, entendida como la razón de distinción de una Constitución, derivada de su naturaleza y no solo de su jerarquía. Son temas que se han desarrollado recientemente por la vinculación que guardan con la respetabilidad y vigencia social de una Constitución: ¿Qué es la constitucionalidad (o inconstitucionalidad)? ¿En razón de qué se puede decretar? ¿Cuáles son sus efectos? ¿Qué relación tiene con los valores y principios de una sociedad?, etc., etc. Esta relación es tan fuerte que algunos prefieren el término teoría de la constitucionalidad para el análisis de estos temas.

Insistimos en que este cambio de nivel de profundidad y la perspectiva axiológica es lo que

distingue la Teoría Constitucional de la Teoría de la Constitución. Atendiendo a los planteamientos de José Ramón Cossío, la Teoría Constitucional responde, en su estructura y en sus definiciones jurídicas, a una determinada filosofía política.

En este sentido, se pueden entender de mejor manera los alcances de esta relación, que hemos calificado de necesaria. Dicho de manera explícita y directa: no puede haber una verdadera teoría constitucional sin una auténtica teoría política que le dé fundamento.

De hecho, una de las falencias de los sistemas constitucionales, se da cuando el contenido constitucional se define, a través de reformas, por ejemplo, motivadas exclusivamente por razones de carácter coyuntural o donde prevalece el análisis técnico-jurídico, pero que no se detienen en valoraciones de teoría política. Para que un texto constitucional tenga la fuerza jurídica real que requiere, ha de nutrirse de ideas políticas válidas.

A nuestro juicio, las mismas son discursos intermedios entre una determinada filosofía o teoría políticas, y un texto constitucional específico (...)

El constitucionalismo es un fenómeno jurídico, pero también político. Como lo hemos enfatizado, esto se da de manera evidente en el mismo texto constitucional, que gozade esta doble naturaleza. Esto, que siempre ha sido reconocido, se encuentra en un momento de importante evolución, ya que lo que antes se consideraba una dualidad separada, la parte política y la jurídica, hoy en cambio se busca integrarlas en una unidad jurídico-política.

Para explicar con más detenimiento este punto, hay que referirse a lo que durante muchas etapas del constitucionalismo se llegó a aceptar: la existencia de dos tipos de disposiciones constitucionales, unas que tenían efectos jurídicos, y por lo tanto eran aplicables y gozaban de la obligatoriedad propia de las normas jurídicas y, otras, en cambio, que eran políticas y por lo tanto no tenían ni aplicación ni fuerza jurídica. Así se hacían distinciones entre medios de control constitucional jurídicos y medios políticos, De igual manera se consideraba que existían dentro de la Constitución normas que al ser meramente declarativas no podían tener aplicabilidad. Se llegaba al extremo de llamarlas normas “*ajurídicas*”, lo que resultaba un contrasentido, pero aun así se aceptaba la existencia de normas constitucionales sin naturaleza jurídica.

Esta dualidad servía de base también para afirmar que dentro del texto constitucional había disposiciones específicas o incluso materias, por ejemplo, la electoral, que no podían ser sometidas a control de constitucionalidad y que por lo tanto las resoluciones de los órganos en cuestión eran inatacables. Se trataba de espacios vacíos de juridicidad dentro de la Constitución. Fácilmente se puede percibir el riesgo que esto supone para la seguridad jurídica y para la salvaguarda de derechos fundamentales, ya que aquellas disposiciones o materias que se exceptúan de este control constitucional son ámbitos para la irresponsabilidad o el abuso de autoridad.

Las nuevas tendencias constitucionales han ido superando esta dicotomía, para afirmar que toda norma constitucional es jurídica, independientemente de su contenido y formulación. El paso fundamental para ello ha sido el reconocer la existencia de disposiciones constitucionales con diferentes características y modos de formularse. Así se acepta de manera ya generalizada en el constitucionalismo actual, que existen normas con formato de regla y otras que adoptan las características de principios, lo que no obsta para poder calificar ambas de naturaleza jurídica.

Estamos ciertos que este es un tema bastante explorado y reconocido, sin embargo, nos importa traerlo a colación ya que nos permite mirar desde otra perspectiva el acercamiento que se ha ido acentuando entre el aspecto político y el jurídico en la Constitución. Para el propósito de nuestro análisis resulta un avance muy promisorio. Por un lado, se afianza la unidad del texto constitucional en el que se engloban de manera armónica ambos elementos.

En síntesis, la evolución que ha tenido la Teoría Constitucional avanza hacia la unidad entre los elementos políticos y jurídicos, lo que favorece a la interrelación que se pretende fortalecer entre la Teoría Política y la Teoría Constitucional.

Sentadas las bases anteriores, nos corresponde ahora abordar, como propuesta, el posible contenido base para el estudio de la Teoría Política Constitucional.

Contenidos fundamentales de la teoría política constitucional

Antes de abordar las temáticas específicas, conviene sentar las bases o los parámetros para

la definición de estos contenidos.

Por un lado, aunque pueda parecer reiterativo, es necesario insistir en la armonía que se debe lograr entre las partes, tratando de evitar, en la medida de lo posible, la separación -tajante- entre la vertiente política y la constitucional. Para ello, es preciso definir con claridad el objeto de estudio que debe ser el eje de rotación de todos los elementos.

Hay que tomar en cuenta que existen pocos ejemplos, por no decir que ninguno, de instituciones de enseñanza que estén trabajando en la línea de adentrarse en el conocimiento de las instituciones del Estado, a través de las aportaciones que le ofrece simbiosis entre la Teoría Política y la Teoría Constitucional. Lo que se detecta en cambio es una gran diversidad de nombres y contenidos para tratar el tema de la Teoría del Estado.

El ámbito nacional como en el internacional, no existe uniformidad en el modo de nombrar o llamar a esta disciplina, ni cual sea el contenido que le corresponda dentro de la formación de los juristas. Se trata de un panorama tan incierto como maleable.

Otra premisa necesaria para la definición de los contenidos temáticos es el enfoque desde el cual se aborde. En nuestro caso, estamos en el supuesto de la Teoría Política Constitucional dentro de los estudios jurídicos, pero otro sería el enfoque si estuviéramos dentro de la Ciencia Política. Si bien los temas no pueden variar, lo que han de ser diferentes son los énfasis o, como decimos, el enfoque.

Un punto de definición se encuentra en la relación que se tenga entre esta nueva ciencia con la anterior teoría del Estado. Debe determinarse si se adopta o no un planteamiento de continuidad entre ambas, o bien se prefiera un rompimiento, empezar de cero, desdeñando el camino andado y los logros obtenidos. Desde nuestro punto de vista, la ciencia que se ocupe del estudio del Estado debe tomar como punto de partida, todos los avances científicos hasta ahora logrados, lo contrario además de que resultaría incongruente, señalaría un desconocimiento de los valiosos avances científicos que se han obtenido en el entendimiento del Estado. Nunca, como en el caso de la Teoría del Estado, se había logrado un estudio tan riguroso y científico de esta institución.

Aspectos como los elementos del Estado, las formas de gobierno y de Estado, son áreas de conocimiento muy sólidas sobre los que se puede construir una ciencia más dúctil y abierta a otras disciplinas.

Cabe señalar que la amplitud de los temas es uno de los principales retos que tiene el diseño de este temario. El significado de la política, por la amplitud de su significado, es el principal desafío que tienen las ciencias políticas.

Para definir los contenidos, lo haremos tratando de esquematizarlos de manera didáctica, a sabiendas de que puede haber una gran flexibilidad, derivada de su novedad y de la dualidad entre la Teoría Política y la Constitucional. De esto se sigue la importancia que debe tener la armonía o la integralidad del conjunto, que permita tener una visión completa del fenómeno estatal y de sus elementos interrelacionados, tanto el político como el jurídico.

El esquema se puede subdividir en seis partes fundamentales, a saber, las siguientes:

Objeto de la teoría política constitucional: es insoslayable la necesidad de tratar el tema del carácter científico que tiene esta disciplina. Para ello, se requiere abordar la cuestión de las interrelaciones entre la Teoría Política y las demás ciencias afines, entre ellas, la Ciencia Política y el Derecho. La aportación más importante dentro de este rubro será la de definir los objetivos que deben señalarse como propios de la Teoría Política Constitucional, los cuales deben reflejar tanto el enfoque práctico como la integralidad en el análisis de las problemáticas estatales.

Los conceptos fundamentales de la Teoría Política Constitucional: Existen conceptos que son transversales para la teoría política constitucional y que deben abordarse de manera directa, como precondiciones para entender la naturaleza y dinamismo del Estado constitucional. Dentro de ellos consideramos los siguientes: el poder, la legitimidad, la persona, la sociedad civil y la democracia.



El Estado como institución política y jurídica: la parte fundamental de la Teoría del Estado era el análisis de los elementos del Estado; normalmente se hacía de una manera meramente descriptiva. En este caso la propuesta es profundizar en lo que caracteriza y distingue al Estado de las demás organizaciones políticas de la historia de las civilizaciones y sus principales notas, incluyendo su connotación jurídica: la concentración de poder, la estructuración administrativa, el monopolio de la fuerza. Desde el punto de vista sociológico es el momento para abordar la evolución del Estado-nación y sus desafíos actuales.

El constitucionalismo como movimiento social, político y jurídico: con el objeto de lograr la mayor integralidad posible en el estudio de la disciplina que nos ocupa, el constitucionalismo, analizado como movimiento multidisciplinario, resulta central. Hay diversos enfoques que deben ser cubiertos para ello, como son el histórico y el jurídico, fundamentalmente. Nos parece que es en este rubro donde debe analizarse el concepto de Estado Constitucional de Derecho.

Los fines y justificación del Estado: Uno de los ámbitos que permitirán lograr la necesaria profundidad que requiere esta disciplina y distinguirse del universo de las ciencias políticas, a la vez que ofrecer el marco conceptual para unir el enfoque político con el constitucional, es precisamente el abordar los aspectos valorativos del Estado. Dentro de este rubro se encuentran temas como la teoría de la justicia, la dignidad humana, los derechos como límite y como justificación, incluyendo los derechos de resistencia y desobediencia civil.

Las instituciones constitucionales para el ejercicio del poder: Este es un punto donde de manera muy natural confluyen los aspectos políticos y jurídicos. Dentro de estos temas encuadran, las formas de gobierno, los sistemas de partidos y otras herramientas que tiene el Estado constitucional para respetar sus principios, especialmente el democrático. Dentro de este gran tema se encuentran aspectos como la transparencia, la rendición de cuentas, las políticas públicas, las formas de democracia directa y participativa, etc.

Como lo apuntamos al inicio de este ensayo, la premisa que lo antecede subyace en la afirmación de que la Teoría Política Constitucional, como disciplina autónoma, es una propuesta válida para sustituir a la decadente y casi moribunda teoría del Estado.

Esta situación se encuentra en evolución y son aún muchos los lugares donde se sigue hablando y enseñando la Teoría del Estado de manera tradicional, bajo los anteriores esquemas y, en otros sitios, los contenidos han cambiado aun cuando el nombre de la disciplina siga siendo la misma. Esto nos lleva a una situación de confusión y de indefinición, por supuesto perjudicial para efectos del avance de las ciencias políticas.

El tema no es menor, ya que se trata de una de las ciencias que mayores aportaciones deben brindar a los crecientes retos que enfrenta la organización política moderna universal, es decir, el Estado.

Como bien lo afirma Popper, las ciencias sociales fracasan cuando no aportan soluciones efectivas a las problemáticas sociales. Desde nuestro punto de vista, este es el punto en el que actualmente nos encontramos. Los crecientes índices de inseguridad, los profundos parámetros de desigualdad o las recurrentes crisis de los sistemas democráticos, nos hacen concluir que las ciencias que se ocupan de estos temas no han estado a la altura, no solo para prever las crisis, sino para ofrecer algunas salidas.

El vacío de la Teoría del Estado ha sido llenado de diversas maneras, en algunos casos tratando de sustituirla con ciencias jurídicas o meramente políticas. La propuesta de una Teoría Política Constitucional, es una vía que consideramos válida, por dos razones fundamentales: en primer lugar, por su objeto, ya que aborda prácticamente todas las temáticas que dejó abandonadas la anterior Teoría del Estado y; b) en segundo lugar, por su enfoque, ya que, al unir la perspectiva política con la constitucional, ofrece una visión que, sin perder el nivel y la profundidad de la teoría, añade la perspectiva práctica y concreta, que es la propia de la ciencia jurídica, en este caso la constitucional.

Sin embargo, hay que reconocer que la sola denominación no hace surgir de repente a una ciencia como autónoma. El reto que tiene la Teoría Política Constitucional es la de convertirse en una ciencia de verdad, independientemente del nombre que se le dé. Este reto es mayor, debido al fracaso de la Teoría del Estado. Hasta el momento, son aún mínimos, y poco claros, los esfuerzos por impulsar la Teoría Política Constitucional como una disciplina específica dentro de las ciencias políticas. Uno de estos esfuerzos es el de la Escuela Libre de Derecho, en México.

Como bien lo afirma Sartori, estamos frente a un *tertium genus* (tercer género) es decir algo nuevo que debe formarse de las cenizas de lo anterior y que debe abrir camino hacia una visión de la política más científica, más útil y por lo tanto más humana.

La Política en México: Ideas, Anteojos y Cristales

Adrián Acosta Silva¹

Las ideas y los anteojos

Como señala el conocido epígrafe de Giovanni Sartori en su célebre Teoría de la Democracia, “nuestras ideas son nuestros anteojos”. Y la ciencia política posee una colección variada de ideas y anteojos con cristales de diversos calibres y alcances. Esa relación de las ideas con el análisis y la interpretación política, constituye por sí misma una relación compleja, en la que las teorías políticas se relacionan de modos diversos con los métodos de examen de los fenómenos de la política o las políticas, sus estructuras, sus actores y procesos.

Teorías difusas e ideas fuertes han permeado los esfuerzos de los politólogos para conformar las agendas de investigación de la ciencia política mexicana. Desde las teorías clásicas de la modernización o del cambio político, hasta las de diversas acepciones de las teorías pluralistas de la democracia, los distintos enfoques neo institucionalistas o los derivados de las teorías de la elección racional, han gobernado de manera importante los estudios sobre el cambio político en México. A partir de ellos, o contra ellos, se han explorado ideas centrales en temas de la alternancia y la transición política; la construcción de un sistema de partidos equilibrado, competitivo y plural; el funcionamiento de los partidos políticos como organizaciones; los procesos electorales y el régimen político; la gobernabilidad y el orden político.

En alguna medida, el accidentado desarrollo del proceso de cambio político parece estar relacionado con el propio proceso de construcción y legitimación de la ciencia política en México. Esta conjetura supone que las transformaciones políticas configuraron la trayectoria de fondo que explica la transición entre las perspectivas “extradisciplinarias” de la fenomenología política en México, con la constitución e institucionalización de una comunidad de expertos que, desde el instrumental propio de la ciencia política, comenzaron a examinar los rasgos dominantes y cambiantes de la actividad política mexicana. Esta transición de la extra a la intradisciplinarietà, se caracterizó por el predominio, durante un largo período, de visiones y estudios que, desde la filosofía, la administración pública, la economía, el derecho o la sociología se encargaron de proporcionar descripciones, estudios y análisis de la política mexicana, construidas a partir de narraciones, ensayos.

interpretativos, y reconstrucciones históricas, algunas de ellas magníficas y ya clásicas (Molinar, 1993). Aunque es indispensable reconocer que la ciencia política mexicana tiene sus raíces desde los años cincuenta del siglo pasado, y de que diversos autores y estudios han señalado las aportaciones que varias generaciones de politólogos de los años 50 a los 70 realizaron para la edificación de la disciplina (Camacho y Meyer, 1979), sus aportaciones formaron parte de lo que puede denominarse el contexto intelectual e institucional adecuado para el desarrollo de la disciplina en los años siguientes. Eso explica el hecho de que es a partir de los años ochenta cuando se comienza a estudiar de manera disciplinaria y sistemática la vida política mexicana, sus estructuras, sus procesos y actores, debido, entre otros factores, a: 1) la incorporación en la vida universitaria de politólogos formados en Europa o en Estados Unidos; 2) la expansión de carreras universitarias en ciencia política en varias universidades públicas y privadas mexicanas; y 3) la creación de asociaciones, redes de profesionales, instituciones y publicaciones que fueron articulando una comunidad de politólogos que debaten, comparan y definen agendas, problemas y métodos de investigación apropiados a la realidad política mexicana.

1 Acosta Silva, Adrián. La política en México: ideas, anteojos y cristales. En: Revista Andamios. Vol. VI. No. 11, agosto del 2009. Págs. 101-126



El resultado de todo es la configuración de diversas “comunidades epistémicas” en la ciencia política mexicana. Algunas más orientadas hacia los métodos clásicos reflexivos, deductivos o interpretativos, mientras que otras se han concentrado en el estudio de los fenómenos políticos desde la perspectiva de las formas de organización y articulación de los actores, intereses y reglas de la acción política, mientras que otros más se han encargado de aplicar metodologías cuantitativas más o menos rigurosas para analizar los comportamientos de los “jugadores” bajo consideraciones relativas a los cálculos y posibilidades de elección en un marco de interacciones, constreñimientos y oportunidades dadas. Otras comunidades se concentran más en la construcción y efecto de las reglas, la organización y las instituciones en la acción política. Desde luego, existe una considerable cantidad de estudios y descripciones que construyen métodos “bastardos” que combinan conceptos y aproximaciones de diverso linaje epistemológico o metodológico.

Estas aproximaciones tienen que ver con las macroteorías que dominaron el debate académico internacional durante diversos ciclos.

Los enfoques constitucionales y normativos de autores como Duverger en los años sesenta, pasaron a los enfoques que desde la teoría de la política marcó la escuela italiana (encabezada por Norberto Bobbio o Giovanni Sartori), pero también de la influencia que los enfoques pluralistas, funcionalistas y comparatistas como el de Easton, Dahl o Huntington, marcaron en buena medida el territorio de las ideas y métodos de la ciencia política en México. Posteriormente, los textos de autores como O'Donnell y Schmitter, Collier, y del propio Huntington, influyeron en el examen de las transiciones políticas que comenzaron a estudiar los cambios desde las formas autoritarias hacia formas democráticas de ordenamiento político. Temas como la gobernabilidad de las democracias de Crozier, Huntington y Watanuki o el del estado burocrático-autoritario de O'Donnell, influyeron de manera importante en la creación de agendas de investigación para sociólogos de la política y los propios politólogos en ejercicio o en ciernes.

A partir de estos enfoques, en México se fueron construyendo en la ciencia política distintas maneras de analizar e interpretar los fenómenos políticos. Esta construcción ocurrió de manera compleja, y combinaron de forma diversa los intereses de investigación e interpretación con los “hechos” de la vida política. Desde esta perspectiva, se puede identificar la relación entre ciertas ideas dominantes en el análisis político, con la organización de diversas agendas y estilos de investigación en el campo. Así, se puede proponer que la idea de que era necesario caracterizar al régimen político mexicano como condición para comprender mejor su problemática y peculiar conflictividad una idea asentada fuertemente en los trabajos pioneros de autores como González Casanova, los

de Carpizo, los de Segovia, o los de Córdoba llevó en los años ochenta a examinar los rasgos semidemocráticos, autoritarios o populistas del régimen posrevolucionario. En la década siguiente, y luego de la rebelión cívica expresada en las elecciones presidenciales de 1988, la conflictividad política fue asociada a la crisis del autoritarismo del régimen, lo que dio pie a una oleada de estudios sobre la cultura política, la gobernabilidad, la alternancia política y el sistema electoral y sus efectos en el sistema político. La idea de que la democratización del régimen era la ruta maestra del cambio político dominó fuertemente a buena parte de los estudios políticos de los años noventa. Finalmente, la aparición a nivel federal del fenómeno del “gobierno dividido” en las elecciones intermedias de 1997, y el desplazamiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la Presidencia de la República en el 2000, pavimentaron el camino para la aparición de numerosos estudios sobre los problemas de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, los exámenes puntuales de las organizaciones partidistas y los problemas de desempeño institucional, las políticas públicas o la gobernanza en un contexto democrático. La idea central que parece resaltar en esta última década (la primera del siglo xxi) es que la “nueva conflictividad” política mexicana va de la mano de los problemas de consolidación de la democracia en el país. Las elecciones federales presidenciales del 2006 parecen confirmar la validez de esa idea.

Se ofrece una visión esquemática de la relación entre las ideas identificadas como motores simbólicos de la estructuración de las agendas, los métodos y los lenguajes empleados por las diversas comunidades epistémicas de la ciencia política mexicana, analizados a partir de algunas piezas relevantes de la literatura académica sobre los temas. Más adelante, se desarrollan de manera preliminar los contenidos y problematizaciones específicas de los tres ciclos o períodos señalados más arriba.

Los años ochenta: el autoritarismo como objeto de estudio

La rebelión estudiantil de 1968 mostró una clara tendencia hacia el endurecimiento del régimen político posrevolucionario, debido al largo proceso de modernización, escolarización y urbanización, y manifestado en la incapacidad corporativa y el déficit del presidencialismo (Loaeza, 1989). Los primeros años setenta marcaron los riesgos hacia una etapa de des-institucionalización de la vida política autoritaria y corporativa con la aparición de movimientos guerrilleros y movimientos sindicales que, junto a la proscripción de la izquierda comunista y socialista de la vida política, desafiaban la capacidad corporativa del régimen político y los límites del control partidista del PRI sobre las franjas urbanas y rurales de la sociedad mexicana. En ese contexto, académicos de diversas disciplinas y formaciones comenzaron a problematizar el análisis del régimen político mexicano desde dos ángulos: a partir del examen de la figura central del sistema político posrevolucionario (el presidente de la República), y el de la relación de un sistema de partido prácticamente único con un sistema electoral crecientemente ineficaz, poco competido y con baja legitimidad.

Varios textos de los años ochenta alimentarán esa perspectiva doble. De un lado, textos influyentes elaborados años antes, como el de Jorge Carpizo (1975) que, desde la óptica del derecho constitucional, analizará la figura presidencial identificando la compleja relación entre los poderes constitucionales y sobre todo meta-constitucionales que caracterizarán al sistema presidencialista como un híper o un súper- presidencialismo, como una suerte de “originalidad” mexicana de los modelos de democracia presidencial (Linz, 1997). Desde otro punto de vista, los trabajos de Garrido (1982), los de Medina (1978) y los de Pereyra (1990), contribuirán de manera importante en la problematización y caracterización de los límites del régimen nacional-popular surgido de la Revolución mexicana, las dificultades crecientes de un sistema electoral de baja competencia y oposición débil, o las tradiciones verticales y corporativas de un régimen de partido prácticamente único. Asimismo, surgirá dentro de ese debate un vigoroso “reclamo democrático” que ligará en muchos casos a la vida académica con el activismo político, o con propuestas de intervención para la democratización mediante reformas electorales como la de 1992, que dieron origen al Instituto Federal Electoral (ife).

Estos textos se nutrieron de manera importante de los enfoques marxistas, pluralistas o autoritaristas que dominaron las ciencias sociales en los años setenta y ochenta, y que explican los énfasis en el análisis de la estructuración del Estado, su relación con las organizaciones políticas y sociales, y sus tendencias hacia la dominación corporativa y clientelar. Ello, no obstante, durante los años ochenta se observará un giro de la ciencia política hacia el examen puntual de los efectos deliberados o inesperados de las reglas de la competencia electoral en el régimen político, el perfil de las organizaciones políticas como actores protagónicos del juego político, las condiciones de

inequidad que impedían la competencia o pluralidad de la política, y el papel de los mecanismos y procedimientos electorales para garantizar condiciones mínimas para construir un sistema de partidos estable, competitivo y que favoreciera la posibilidad de la alternancia en el poder.

El resurgimiento del tema de la democracia en el debate académico y político internacional explica también la peculiar problematización del estudio del análisis político en México. Particularmente, el tema de la gobernabilidad, junto con el de los enfoques transicionales del cambio político hacia la democracia, se ligaron con temas como el de los partidos y las instituciones políticas, la cultura política, los procesos electorales, en las escalas estatales y municipales, y el examen de las relaciones entre el gobierno, la democracia y de las políticas públicas. Algunos textos de amplia circulación internacional en los años setenta y ochenta, en particular, impactaron en buena medida los enfoques, los problemas y los métodos que la ciencia política en América Latina había desarrollado para comprender y resolver los fenómenos políticos que dominaban las prácticas políticas de los sistemas nacionales. Uno fue el texto de Crozier, Huntington y Watanuki sobre la crisis de las democracias occidentales como crisis de ingobernabilidad. Uno más fue el coordinado por David Collier sobre los nuevos autoritarismos en América Latina. Pero quizá el más significativo de los textos internacionales que tuvo efectos locales en los enfoques teóricos y orientaciones metodológicas en la ciencia política mexicana fue el esfuerzo colectivo coordinado por Guillermo O'Donnell y Philip Schmitter sobre los problemas transicionales del cambio hacia la democracia.

En este contexto intelectual, varios estudios contribuirán de manera significativa a la creación de comunidades especializadas en los temas señalados más arriba. Así, el tema de las relaciones estructurales entre gobierno, régimen político y desempeño institucional será abordado en textos como el coordinado por c. Bazdreh, N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig. La crisis del régimen político mexicano como una crisis del autoritarismo, destacará como una de las tendencias sustanciales en el campo de las ciencias sociales y la ciencia política en general. El tema electoral será abordado por autores como Luis Medina y Juan Molinar. La cultura política será abordada por antropólogos como De la Peña y Alduncín. El tema del gobierno, de la legitimidad de sus intervenciones y decisiones, será abordado por autores como Aguilar Villanueva, en una perspectiva que la década siguiente se concentrará en el campo de las políticas públicas. Esta "ola" de enfoques y temas fue dominada por el empleo de métodos ensayísticos y reflexivos, aunque algunas técnicas y los métodos cuantitativos comenzaron a utilizarse, sobre todo para el estudio de los fenómenos electorales.

La transición política y los riesgos de la ingobernabilidad

Pero el final de los años ochenta fue marcado en México por dos acontecimientos centrales en la dimensión política. De un lado, la rebelión cívica de 1988, con la fractura del PRI y la creación del Frente Democrático Nacional, que disputó la Presidencia de la República con Cuauhtémoc Cárdenas como figura cohesiva y emblema político. Por otro lado, la pérdida del PRI de una gubernatura estatal, la de Baja California, en 1989, que significó la ruta de entrada a una década de experiencias de alternancia política a nivel estatal que culminaría en el año 2000 con el desplazamiento del PRI de la presidencia del país.

Ambos hechos impactaron no solamente al régimen político posrevolucionario sino también las percepciones y análisis que se habían realizado sobre el mismo. En un contexto de crisis económica la década perdida que afectó gravemente las reservas de legitimidad y eficacia del régimen político mexicano posrevolucionario una típica legitimidad de desempeño, antes que una *legitimidad de origen*, para emplear la distinción clásica, el incremento de la conflictividad política y un creciente déficit de gobernabilidad se constituyó como una tendencia que se convertiría en los primeros años noventa como el combustible más potente del cambio político mexicano.

Ello explica la atención sobre el tema de la transición política del autoritarismo a la democracia, que articuló buena parte de los estudios relacionados con el cambio político mexicano. En esta agenda política e intelectual, los estudios académicos se centraron en los problemas del sistema electoral y del sistema de partidos; las experiencias de alternancia política en los ámbitos estatales que inician en 1989; la crisis del presidencialismo y del gobierno derivado de las tendencias estado céntricas del sistema político pos-revolucionario; la cultura política; los partidos y las instituciones políticas; los problemas de la gobernabilidad y la transición. Pero es particularmente visible el impacto de las primeras experiencias de alternancia política en la dimensión estatal en la conformación de una agenda de investigación que irrumpirá con fuerza, resaltarán a lo largo de los años noventa y se extenderá los primeros años del siglo xxi.

Estos textos combinarán los acercamientos ensayísticos y reflexivos tradicionales con la incorporación creciente de métodos cuantitativos que trabajan sobre la integración de bases de datos provenientes tanto de fuentes primarias y secundarias como de la aplicación de encuestas o muestreos que ofrecen información de primera mano sobre algunos fenómenos políticos, relacionados fundamentalmente con los estudios sobre los valores y percepciones de la cultura política.

La recolección de datos en tomo a la integración de órganos legislativos federales, estatales y municipales, la distribución de los votos entre los partidos, la historia de las organizaciones políticas y el análisis de la formación de coaliciones en las escalas locales, destacarán como temas de numerosos estudios que serán publicados en revistas académicas y libros a lo largo de la década.

El proceso de liberalización política experimentado a lo largo de la década fue acompañado de experiencias de alternancia política en los estados, en cuyo ámbito las derrotas electorales del PRI dieron lugar a la aparición de un nuevo fenómeno político: los gobiernos divididos. A la larga tradición de gobiernos unificados que caracterizaron el Antiguo Régimen, le siguió un proceso de cambio político que desde las regiones y estados significó una alteración de las rutinas y comportamientos políticos que se habían incubado lentamente durante más de seis décadas. En 11 años (1989-2000) una cantidad similar de experiencias complejas de alternancia política que iniciaron en Baja California en 1989 se sucedieron en el país, en las cuales se observaron las dificultades para el ejercicio del poder en condiciones en las cuales el partido del gobernador no alcanzaba a obtener la mayoría del congreso local, y con ello las dificultades para gobernar implicaron procesos de negociación y ajuste que frecuentemente se manifestaban en conflictividad, parálisis política e incluso constantes riesgos de ingobernabilidad estas circunstancias, diversas experiencias regionales fueron configurando lentamente los cambios periféricos de un régimen diseñado para fortalecer el poder de los ejecutivos locales y del partido hegemónico, hacia escenarios de un poder dividido entre un ejecutivo acotado y una oposición política ya no simbólica sino con un poder estratégico para bloquear o negociar las decisiones políticas. En muchos sentidos, la era de la oposición leal había terminado

Las experiencias de la alternancia mostraron las dificultades y límites del proceso de liberalización política iniciado desde los primeros años noventa, con la reforma electoral de 1992. Pero es también el desgaste del modelo de desarrollo económico y los efectos de la crisis de los años ochenta, lo que explicará el giro hacia un nuevo tema en la agenda de la ciencia política en los años noventa: el análisis del gobierno, la democracia y las políticas públicas. Los textos de Aguilar sobre la disciplina y la teoría de las políticas públicas, de un lado, y el análisis de experiencias de gobiernos municipales, por el otro, mostrarán la estrecha relación entre la política y las políticas, es decir, entre el poder político y el desempeño institucional.

Los problemas de la consolidación democrática y la eficacia institucional

El siglo xxi mexicano se inició con un desplazamiento histórico: el triunfo electoral del Partido Acción Nacional en la Presidencia de la República. 70 años de dominio de un solo partido terminaban con el triunfo del candidato del pan (Vicente Fox) y la derrota del candidato del PRI. Más allá de las causas sociológicas que explican ese desplazamiento, parte de la curiosidad politológica se concentró en las condiciones que hicieron posible ese cambio y las consecuencias y limitaciones que tuvo en la “reinvencción” del régimen político mexicano. Ello explica el interés por valorar la experiencia de la transición y el cambio político, tratando de identificar su significado en términos tanto prácticos como teóricos e institucionales, y la lógica, o lógicas, que lo habían impulsado. Algunos de ellos, incluso, manifiestan su interés por la “manía” de denominar el proceso de cambio político ocurrido a fin de siglo, como “transición a la democracia.

Nuevos fenómenos fueron identificados en la agenda de la investigación politológica. Luego de una década de experiencias de alternancia política a escalas estatales y municipales, el tema dominante fue el de examinar sus efectos en la configuración de las relaciones de poder en el contexto del nuevo régimen. El estudio de la participación ciudadana en los procesos electorales y la disminución de la confianza cívica en las instituciones políticas; el tema de la representación política de los partidos y los procesos electorales; las paradójicas relaciones entre la democratización

política, las políticas públicas y la persistencia de la desigualdad económica; o la reconceptualización de los problemas de la democracia mexicana como problemas de gobernanza y ya no sólo como asuntos de gobernabilidad (Aguilar, 2006), se convirtieron en campos de estudio cuantitativos y cualitativos importantes en las escalas estatales y municipales, incluyendo temas como el de la rendición de cuentas y la fiscalización.

El resurgimiento (o la consolidación) por la dimensión subjetiva de la política se deberá en parte a la influencia de textos como el de Putnam o de Diamond que marcarán fuertemente el desarrollo de los enfoques sobre la cultura política, y que nutrirán buena parte de las tesis de pregrado y posgrado en las escuelas de ciencia política dedicadas al tema. Pero es sobre todo el impacto de los estudios comparativos sobre la democracia en América Latina impulsados por organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) (2004) o trabajos como el de Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand los que tendrán un efecto importante sobre las orientaciones del tema en el campo mexicano.



El interés por el estudio de los gobiernos locales en un contexto democrático iniciado en la década anterior se consolidará también como uno de los focos académicos importantes en la ciencia política nacional. Frente a la confirmación de la “novedad” histórica de las dificultades de los gobiernos divididos, el tema municipal se consolidará como un campo problemático indispensable para analizar los comportamientos políticos, la participación ciudadana y el desempeño institucional. La dimensión local de la política se colocará en la primera década del nuevo siglo como uno de los temas relevantes de la agenda académica y deliberativa de la ciencia política mexicana, y el interés por “descubrir” las relaciones entre procesos político-electorales con la calidad del desempeño institucional se convertirá en una nueva ruta de estudios en los que los métodos cuantitativos desde perspectivas comparadas se desarrollarán de manera acelerada en varias instituciones académicas del país pero una de las novedades más relevantes fue el regreso teórico, epistemológico

y académico de un viejo conocido en el campo de la teoría y la ciencia política: el de las relaciones entre democracia y desarrollo. Luego de varias décadas de registrar la transición política hacia la democracia, sus vaivenes y conflictividades pre y poselectorales, en los primeros años del nuevo siglo la atención por la consolidación democrática se trasladó hacia el análisis del desempeño democrático y sus contribuciones al desarrollo social y económico. Aquí, el examen de los efectos de las políticas públicas, el análisis de la hechura e implementación de las políticas sociales, y la evaluación de la experiencia de la alternancia política en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, significaron un retorno de los vínculos discretos entre la economía, la sociología y la ciencia política.

Las capacidades institucionales, la gobernabilidad democrática y los comportamientos políticos se colocarán también como algunos de los temas centrales de la agenda de la investigación politológica y que implicará la incorporación de enfoques económicos y de administración pública a dicha mirada. El tema del poder político, de sus estructuras, reglas y actores, se ligará entonces a una vieja discusión sobre medios y fines de la acción política, sobre sus efectos en la configuración del orden económico y social, y sobre los comportamientos deseables, inciertos y perversos de los actores políticos en ese orden. Es, en cierto sentido, un retorno a lo básico, un replanteamiento del sentido mismo de la ciencia política (y de la acción política misma), en torno a la formulación de buenas preguntas de investigación para éste y los años por venir, que permitan comprender de mejor manera la relación entre el poder político y el contexto socioeconómico y cultural que lo contiene y en cierto modo lo determina. Los politólogos mexicanos “no nos estamos haciendo preguntas clave”, indispensables para dotar a la ciencia política local de un sentido institucional que permita explicar de mejor modo los límites, insuficiencias o imposibilidades de la política en el escenario contemporáneo.

Consideraciones finales

La identificación y caracterización de las diversas trayectorias intelectuales, académicas e institucionales de la ciencia política mexicana es una tarea ardua y evidentemente compleja. En este ensayo se ha intentado colocar algunos puntos de referencia en la reconstrucción de esas trayectorias en las últimas tres décadas, a partir de buscar las conexiones entre los hechos de la acción política y las formas de abordaje correspondientes, que se manifiestan en un conjunto de comunidades epistémicas que organizan el conocimiento, construyen instituciones, programas de estudio, forman nuevas generaciones de politólogos y discuten en congresos, seminarios y conferencias sus hallazgos y reservas. Parafraseando a Kant, la crítica de la razón académica es una de las prácticas considerablemente arraigadas en la ciencia política mexicana, y el ejercicio de esa crítica explica la diversificación de la comunidad de politólogos mexicanos en diversas “tribus”, que cultivan métodos cuantitativos, cualitativos o mixtos en una cantidad ya considerable de instituciones y espacios académicos, universitarios, públicos y privados. Más allá de las preferencias epistemológicas, teóricas o metodológicas observadas en el transcurso de las últimas tres décadas, lo cierto es que esa diversificación ha permitido ampliar los niveles de comprensión de la vida política mexicana, incorporando nuevas agendas y métodos de investigación, combinando el interés por el desarrollo de estudios empíricos y comparativos propios de ciertas escuelas norteamericanas de ciencia política, con los enfoques reflexivos e interpretativos más relacionados con las formas europeas de la ciencia y la sociología política.

Esto explica la persistente construcción de tradiciones disciplinarias en diversas zonas de la ciencia política doméstica. comunidades académicas propensas hacia la investigación empírica coexisten con grupos disciplinarios más habituados a métodos ensayísticos e interpretativos basados en la identificación de ideas, discursos o supuestos. Académicos que prefieren el empleo de datos y métodos estadísticos para analizar los comportamientos político-institucionales, se encuentran de cuando en cuando con profesores e investigadores que se concentran más en identificar los imaginarios, los símbolos y las prácticas de las organizaciones políticas, la ciudadanía y el funcionariado público. Politólogos concentrados en analizar las decisiones públicas conviven en ocasiones con politólogos interesados en comprender la debilidad del Estado. Ideologías, tradiciones formativas, valores y preferencias están por supuesto en el corazón explicativo de las diversas subjetividades que habitan el desarrollo de las comunidades epistémicas de la ciencia política mexicana. Quizá hace falta el desarrollo de una buena “sociología de la ciencia política” en nuestro país, que permita comprender puntualmente las coincidencias y las divergencias de dichas comunidades, los puen-

tes y abismos que las separan y, quizá, los caminos que permitan un diálogo productivo en torno a nuevos temas y enfoques sobre la fenomenología mexicana del poder.

La Realidad del Estado de Derecho Frente a un Nuevo Acontecer Constitucional en la sociedad Moderna

Francisco Fernando Acosta Saucedá¹

¿Por qué impera el Estado de derecho en unas sociedades mientras que en otras su materialización se enfrenta a escollos reiterados y, al parecer, difíciles de superar? La pregunta no es nueva. En especial, en el contexto de las democracias en transición se han buscado explicaciones alternativas para un fenómeno que desafía, por su persistencia, a ciertas visiones optimistas que signaron las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX. En efecto, se esperaba que una vez establecida la democracia, el Estado de derecho comenzara a ser observado de forma automática. Que la democracia habría de garantizar el Estado de derecho.

En la historia de nuestra gran nación han surgido grandes cambios transformadores desde el descubrimiento de América, pasando por la conquista, la colonización, la independencia, las leyes de reforma y revoluciones de México en un hecho de cambios histórico, comparativo, legal e institucional incluyendo la realidad de las constituciones de este país que son un precedente de lo que en un principio fueron las bases de la realidad social de una población en crisis nacional; es derivado de este precepto que me propongo plantear lo siguiente: en un país en vías de desarrollo como México, en donde prevalece una sociedad cambiante y moderna y con un enfoque usual de los estudios jurídicos en México a través de la realidad poblacional en función de las reformas constitucionales y leyes complementarias porque no se ha podido consolidar un estado de derecho tras los elementos que lo componen y sus reformas adicionales, ¿Es importante reformar la constitución de manera clara y precisa a fin de consolidar la transformación que necesita el país sabiendo de los cambios que esto implicaría?

Conceptualmente el Estado de derecho contempla los siguientes puntos: 1) la estructura formal de un sistema jurídico y la garantía de libertades fundamentales a través de leyes generales aplicadas por jueces independientes (división de poderes); 2) libertad de competencia en el mercado garantizada por un sistema jurídico; 3) división de poderes políticos en la estructura del Estado; y 4) la integración de los diversos sectores sociales y económicos en la estructura jurídica. El Estado de derecho apareció, cuando en los estados modernos se luchó para que la personalización del poder del monarca diera paso a una organización política y administrativa regida por formas jurídicas establecidas con normas que la sociedad avale. La idea de limitar al Estado fue propuesta por Georg Jellinek.

Me permito decir que cuestionar y comprender el hecho histórico de México en los estudios jurídicos y sociales para la consolidación de nuevas leyes adicionales o reformadoras han generado cambios tan grandes que inclusive a lo largo de la historia han surgido personajes que han demostrado lo que normalmente esperamos sea la solución a conflictos armados, movimientos, ideologías de izquierda o derecha, o tal vez lo que desde hace tanto tiempo necesita el país, una verdadera cultura jurídico-social por medio de la cual se debe cuestionar lo más mínimo de lo que implica un verdadero estado de derecho existiendo en una soberanía democrática como México; tanto en sus características, proyecciones y aplicabilidad en el orden jurídico nacional e internacional.

Desde sus orígenes, la intención que subyace al Estado de derecho es la de guiar, controlar y limitar el ejercicio del poder público a través de normas de carácter general, que conformen un sistema claro y conocido por los ciudadanos. Para que tal aspiración se concrete, resulta necesaria la existencia de un orden legal orientado hacia el poder público con el triple objeto de: 1) guiar su acción y dirigir su ejercicio, marcando el camino hacia determinados objetivos e intereses sociales; 2) controlar su funcionamiento, fiscalizando y monitoreando el desempeño de los funcionarios y oficinas públicas, con el fin de que se cumplan dichos objetivos e intereses; 3) limitar su ejercicio, para impedir que los distintos órganos de gobierno invadan las jurisdicciones de los demás y se apropien de sus atribuciones, poniendo en riesgo así a los ciudadanos y sus derechos fundamentales. Para concretar estos objetivos, resulta imprescindible que las normas conformen un sistema: 1) claro en sus premisas; 2) conocido por los ciudadanos, a fin de que dichas disposiciones puedan ser incorporadas en las distintas interrelaciones, públicas y privadas, que conforman la sociedad.

1 Acosta Saucedá, Francisco Fernando. La Realidad del Estado de Derecho Frente a un Nuevo Acontecer Constitucional en la Sociedad Moderna, En: Revista Derecho y Opinión Ciudadana, IIPCES. Año V. No. 10, julio - diciembre del 2021. Págs. 1-26.



Como resultado del orden establecido, la ley (elaborada y ejecutada de acuerdo a criterios prescritos y publicitados) es aplicada a todos (gobierno, grupos sociales y ciudadanos) de forma imparcial por parte de las instituciones del Estado, entre las que se encuentra el sistema judicial (aunque no con carácter exclusivo); Son varias las concepciones sobre el derecho que operan entre las diferentes comunidades jurídicas. Así, por ejemplo, puede haber un discurso que es utilizado en el estudio del derecho, uno en la aplicación judicial del derecho y otro que domina las relaciones que tiene el orden jurídico con otras instituciones políticas y con otros órdenes normativos.

Es principalmente a través de los debates jurídicos y su retórica que podemos entender la cultura jurídica ya que éstos la reflejan, reproducen y, en ocasiones, la regeneran. Así para entender el porqué de las deficiencias del Estado de derecho en México es preciso analizar las concepciones del derecho que reflejan y reproducen nuestra cultura jurídica.

Sin embargo, como resulta evidente, para que el Estado de derecho logre imperar de manera efectiva en una sociedad, hace falta algo más que la mera existencia de normas e instituciones encargadas de su aplicación. En efecto, las normas pueden ser derechos "sobre el papel", y las instituciones, simples fachadas carentes de significación. Por lo tanto, en términos de la teoría política, podemos hablar entonces de la institucionalización, como un proceso a través del cual el Estado de derecho alcanza estabilidad y valor. La institucionalización se produce en la medida en que el derecho representa intereses generales de la sociedad y no de sus grupos dominantes. Por lo tanto, la ley y las instituciones judiciales alcanzan un fuerte arraigo y reconocimiento social como camino legítimo para concretar intereses y resolver conflictos colectivos, generándose el consenso y la valoración de las mismas, garantizando su estabilidad y eficacia.

No obstante, para que la institucionalización del Estado de derecho pueda concretarse, existen algunos elementos propios del contexto social que juegan un papel destacado en dicho proceso

En México, el Estado de derecho está contemplado en la Constitución donde se define que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Además, contempla que para su modificación se requiere el voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y que ésta sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

Fundamentalmente, la constitución prevé varios elementos jurídicos que por ley deben de velar los poderes de la unión, a fin de sostener lo que se considera como contar al menos con los siguientes elementos: “Primacía de la Ley; Sistema jurídico de normas; Legalidad en los actos de administración; Separación de Poderes; Protección y garantía de los Derechos Humanos, y Examen de constitucionalidad de las leyes”. Asimismo, apreciando lo que nos dice el artículo 133 de la constitución: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”. O el artículo 135: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México”.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Puede haber un discurso que es utilizado en el estudio del derecho, uno en la aplicación judicial del derecho y otro que domina las relaciones que tiene el orden jurídico con otras instituciones políticas y con otros órdenes normativos. Es principalmente a través de los debates jurídicos y su retórica que podemos entender la cultura jurídica ya que éstos la reflejan, reproducen y, en ocasiones, la regeneran.

La ley “es promulgada, interpretada y aplicada por personas adiestradas en el modelo doctrinal y para quienes el esquema descrito aquí parece básico, obvio y cierto. La estructura conceptual y sus supuestos inherentes, implícitos, acerca del derecho y el proceso legal constituyen una clase de derecho de salón de clases que flota por encima del orden legal, afectando profundamente el pensamiento y el trabajo de abogados, legisladores, administradores y jueces”. Buhner, Martín F., La enseñanza del derecho y el ejercicio de la abogacía.

La concepción predominante con respecto al derecho, es el que llamaré el discurso “político” del derecho, lo particular del caso de México consiste en la cultura política que dominó en las décadas posteriores al momento fundacional. El discurso oficial (el que aprendimos en los libros de historia de primaria y el que escuchábamos en los discursos políticos y en las ceremonias oficiales) consistía en sostener que la Revolución no había terminado, sino que continuaba vigente. Según esta interpretación de nuestro universo político, la Revolución había pasado de la fase “armada” a la fase “institucional”. Así, la Revolución era continuada, y como tal, la acción política constante.

Es esta noción, de que el estudio de la ciencia y el derecho son áreas que aunque parezca que están separadas por una línea delgada son áreas contempladas para estudios, de caso en lo que particularmente creo que influye la presencia de los hechos totalmente directos de la realidad presentada ante el tema planteado.

Con lo cual me dispongo a describir lo que considero importante al tema descrito por mí para ustedes, las siguientes ideas al respecto: (i) la relación entre el derecho y la acción política consiste en la subordinación de aquél a ésta; (ii) la comunidad jurídica se encuentra paralizada por los presupuestos mismos de la labor que desarrollan. Las consideraciones que aquí se hacen con respecto a la relación entre derecho y revolución se basan en el texto de Kahn, *The reign of law*, quién toma como punto de partida el pensamiento de Hannah Arendt en lo que respecta al concepto de revolución.

En México, se expedirá una nueva Constitución cuando la realidad política y la social lo requieran. Sin embargo, por el momento, no es necesario, ya que son más los aspectos negativos y peligrosos que los positivos, situación que nos llevaría a un serio riesgo de retroceso democrático. En todo caso, cuando llegue el momento de expedir una nueva Constitución, debemos confiar en que se haga por la vía pacífica y como un proyecto pactado entre las principales fuerzas políticas, sometiendo el texto final a un referendo por parte del electorado. La Constitución de 1917 ha sido longeva debido, entre otras razones, a que no se ha dado una ruptura político social, su estructura fundamental ha sido aceptada mayormente por la sociedad, ha sabido evolucionar y cambiar a través de reformas constitucionales, y porque ha impulsado la paz social.

¿Por qué en el mundo, incluso en muchos de los países más estables en la actualidad, desde el ángulo político, social y económico, cambiaron sus Constituciones durante el siglo XX, en varias ocasiones? Las respuestas son diversas, debido a: Muchas naciones lograron su independencia, especialmente después de las dos guerras mundiales y durante las décadas de los años sesenta y setenta. Con posterioridad vivieron épocas de inestabilidad. Se pueden citar como ejemplos diversos países de África, ex colonias inglesas o francesas; Algunos países se desintegraron y de ellos se formaron, a su vez, varios Estados, como en el caso de la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia; Aconteció una ruptura profunda entre la antigua organización político-social y económica de la sociedad y la nueva organización, como en el caso de los países de Europa del Este después de la caída del muro de Berlín; Se efectuó una reorganización profunda respecto al poder en esa comunidad y sobre la forma de acceso al mismo, como es el paso de una monarquía a república o viceversa, el tránsito de un sistema presidencial a parlamentario o viceversa, o un sistema híbrido de gobierno; por ejemplo, la caída de las monarquías en los Balcanes, la Francia de 1958, o Japón, de una monarquía absoluta a una constitucional; Una catástrofe destruyó las bases constitucionales del Estado, como puede ser la participación en una guerra y más si pierde, como Alemania e Italia después de la segunda guerra mundial; La ruptura o el restablecimiento del orden jurídico a través de una revolución, movimiento armado, golpe de Estado, pacto o referendo. Esa ruptura no tiene que ser necesariamente violenta, las hay pacíficas, como la que se pacta entre las principales fuerzas políticas y sociales del país. En América Latina los ejemplos abundan; El tránsito de un gobierno de hecho o autocrático a uno constitucional- democrático, o viceversa, como en el caso de los gobiernos militares o las dictaduras civiles; así en la España de Franco o en las dictaduras de Argentina, Bolivia y Brasil; y, Por el peligro de caer en ingobernabilidad, ya sea porque la ingeniería constitucional se encuentra muy deteriorada y las instituciones desgastadas, y la propia marcha normal de los procesos políticos se realiza con enorme dificultad, como Colombia en 1991.

O sea, el cambio de una nueva Constitución a otra se impone, en virtud de que existe, por las más diversas causas, una profunda ruptura política y social, y resulta imperativo volver a organizar los mecanismos del poder en esa comunidad. Desde luego que la nueva organización puede y debe ser pactada.

En los últimos seis lustros México se ha transformado, y no siempre para bien, ya que esas recurrentes crisis económicas han empobrecido a la gran mayoría de los mexicanos; muchos de los indicadores sociales han retrocedido y problemas de toda índole se han venido acumulando. No obstante, en el área política han acontecido aspectos positivos.

Sin embargo, las crisis económicas, los grandes rezagos sociales, los problemas acumulados, la inseguridad tremenda a partir de 2006, el desequilibrio entre los poderes durante casi setenta años, la sensación de que el sistema político se modifica con lentitud y no acaba de sacudirse de sus rasgos autoritarios y la idea de que una nueva Constitución podría canalizar el inmenso y creciente descontento y desasosiego sociales, han impulsado a políticos y a académicos a proponer diversos cambios constitucionales con la finalidad de propiciar un aceleramiento en el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático y, dentro de este esquema, se escuchan voces que consideran que ha llegado el momento de transitar a una nueva Constitución.

Dentro de ese amplio marco de referencia, en la discusión del tema se pueden encontrar tres grandes corrientes de pensamiento: No es necesario, menos indispensable, continuar reformando la Constitución, Existen razones para crear una nueva Constitución, y Ciertamente la Constitución necesita cambios y adecuaciones para perfeccionarla, y hay que hacerlos, pero, cuando menos por ahora, existen más inconvenientes que ventajas en su sustitución por una nueva. La Constitución, es un ingrediente fundamental del Estado de Derecho. Una democracia pura podría vivir sin una Constitución. La voluntad de la mayoría podría ser "la última palabra" a tener en cuenta en la elaboración de las leyes. Pero, no ocurre así en una sociedad democrática que, además, sea un "Estado de Derecho". Por muchos partidarios que tenga entre la población de un país la adopción de cierta norma, ésta no puede convertirse en ley si no está de acuerdo con la Constitución. En un Estado de Derecho "la última palabra" en materia de leyes, la tiene siempre la Constitución. En un país como el nuestro, no bastaría, por ejemplo, con que una gran mayoría de la población deseara la expulsión de una minoría étnica de la población para que ésta pudiese ser decretada por una ley, porque esa ley iría contra los derechos fundamentales de las personas, recogidos y amparados por la Constitución.

En este sentido, puede decirse que, en un Estado de Derecho, hasta la democracia tiene su límite en la ley. No puede sorprender, por tanto, que a veces se identifique el Estado de Derecho con el imperio de la ley.

Funcionalmente, creo que nuestro país requiere un manejo de su ley más práctico y con menos rezago institucional a base de lo que muchos consideran como una renovación del sistema legal mexicano en base de su naturaleza jurídica.

Y en ello siempre debe prevalecer cuatro elementos: 1) la estructura formal de un sistema jurídico y la garantía de libertades fundamentales a través de leyes generales aplicadas por jueces independientes (división de poderes); 2) libertad de competencia en el mercado garantizada por un sistema jurídico; 3) división de poderes políticos en la estructura del Estado; y 4) la integración de los diversos sectores sociales y económicos en la estructura jurídica. Así, como de los artículos 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás Tratados Internacionales.

Como se ha venido explicando, este tema ha merecido la atención de destacados investigadores en el contexto de la consolidación de nuevas democracias, donde si bien se respetan los principios básicos que definen al régimen democrático de gobierno, se observa también un escaso apego a la legalidad y a las instituciones encargadas de su aplicación y tutela efectiva, especialmente por parte de las autoridades. Así, han surgido distintas expresiones para referirse a tales regímenes, como por ejemplo “democracias delegativas”. El fenómeno señalado, pone en evidencia un sesgo extendido, que supone que el derecho tiene un efecto causal autónomo: las personas, las instituciones, los órganos de gobierno obedecen las leyes porque son leyes, y como tales ordenan las acciones sociales. Sin embargo, las limitaciones de esta respuesta resultan evidentes. Como señalan Przeworski y Maravall, en este punto la concepción normativa sobre el Estado de derecho no deja de ser la creación de algunos juristas. Sin embargo, no resulta plausible como descripción y es incompleta como explicación. Ante la interrogante, de por qué se respeta el Estado de derecho en algunos países y no en otros, más que una respuesta clara, distintos estudios aportan pistas, elementos explicativos.

Frente a las argumentaciones precedentes, desde la década de 1990 se retoma una explicación alternativa: la cultura política como base de la democracia y, por extensión, del Estado de derecho. En particular, se alude a un valor que forma parte de aquella en tanto vinculada con las leyes y las instituciones encargadas de su formación, y, especialmente, su aplicación: la legalidad. De forma tal, se habla de una nueva cultura o, para ser más correctos, una nueva subcultura: la cultura de la legalidad. En realidad, la historia de este tipo de visiones es de antigua data.

Hace más de dos mil años, Aristóteles señalaba que “es preferible que mande la ley antes, que uno cualquiera de los ciudadanos”. Tal preferencia por la ley debe traducirse en un conjunto de valores, actitudes y competencias concretas que manifiestan los ciudadanos acerca del orden legal.

En un sentido estricto, la legalidad es un valor integrante de la cultura política. Entendemos por cultura política a “aquellas orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema”. La cultura política alude a la orientación psicológica hacia los objetos sociales, en este caso, los conocimientos, sentimientos y valoraciones de la población respecto del sistema político, sus estructuras y procesos. Dicha orientación, a su vez, hace mención a los aspectos internalizados de objetos y relaciones. Incluye: 1) “orientación cognitiva”, esto es, conocimientos y creencias sobre el sistema político, sus roles y quienes ejercen estos roles, sus inputs y sus outputs; 2) “orientación afectiva”, esto es sentimientos acerca del sistema político, sus roles, su personal y su funcionamiento; 3) “orientación evaluativa”, los juicios y opiniones sobre los objetos políticos que implican típicamente la combinación de valores estándar y criterios con información y sentimientos. En función del predominio de una u otra de tales orientaciones, los autores citados reconocen tres tipos de cultura política: 1) parroquial, 2) de súbdito y, 3) participante. De todas formas, se aclara que la cultura política de un país nunca es de un solo tipo y mucho menos homogénea entre su población, por lo que resulta posible observar distintas combinaciones entre diferentes grupos, cada uno con sus subculturas.

En un contexto democrático, la cultura política, de matriz fuertemente cívica, alude a “la manera como los dirigentes políticos toman sus decisiones, sus normas y actitudes, así como las

normas y actitudes del ciudadano corriente, sus relaciones con el gobierno y los demás ciudadanos". En este caso concreto, por tratarse de la cultura política de la democracia y, por consiguiente, congruente con ella, la misma es básicamente participativa: se espera que el ciudadano democrático sea parte activa de la política y se sienta implicado por ella; que obre de manera racional, informado, y tome sus decisiones a partir de un cuidadoso cálculo de sus intereses.

La cultura política democrática (a la que los autores llaman "cívica") es una cultura leal, positiva, cuyos valores y actitudes son congruentes con los comportamientos expresados por los ciudadanos. Entre los valores que la animan, destacan la participación, la información activa, la responsabilidad cívica y, desde luego, la legalidad.

De todas formas, cabe aclarar que la cultura política de la democracia es una cultura mixta, producto de la combinación de orientaciones parroquiales, de súbditos y participantes. Las dos primeras, justamente, ayudan a disminuir la intensidad del compromiso y de las acciones políticas de los individuos, ya que la política no es más que una parte de los intereses de los ciudadanos y, habitualmente, ni siquiera la parte más importante.

En este sentido, la cultura cívica aparentemente contradictoria, entronca con la democracia, ya que ésta también es una mezcla de contradicciones: entre un gobierno que debe tomar decisiones pero que debe responder ante los ciudadanos; entre el compromiso y la neutralidad afectiva; entre el consenso y el respeto a la división social. Sin embargo, en las democracias estables, estas contradicciones no obstaculizan el desarrollo de un proceso que incentiva la confianza interpersonal y social entre los ciudadanos, la que penetra en las actitudes ciudadanas, favoreciendo la cooperación, lo que se traduce en la realización de acuerdos y la unión de intereses. Mientras que la puja entre el consenso y la fragmentación en las democracias estables se resuelve hacia el consenso, en las democracias menos estables, la fragmentación coincide con la afiliación partidista, aumentando entonces la oposición, la desconfianza, la falta de cooperación y de consenso. Como podemos apreciar, el concepto de cultura política permite introducir en el ámbito de la teoría política, una noción vinculada con "el mundo de los valores, de las ideas, de las percepciones políticas más simples y básicas". Todo ello, con un énfasis empírico y comparativo, ya que Almond y Verba sustentan su propuesta en sendos estudios estadísticos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México, todos ellos puestos en pie de igualdad.

Desde el punto de vista metodológico, el concepto actúa como variable independiente a nivel sistémico, esto es: resulta una variable agregada que sólo tiene sentido a nivel colectivo. Como señala Botella, El concepto de cultura política representa a la vez lo mejor y lo peor de la ola funcionalista que recorrió todas las ciencias sociales desde principios de los años sesenta, siendo capaz a la vez de proponer paradigmas científicos por encima de las barreras académicas y de caer en fuertes simplificaciones de las realidades objeto de estudio. Sin embargo, cabe preguntarse cuáles son específicamente las actitudes que impactan de forma positiva sobre el régimen democrático y en qué medida deben producirse para arribar al mismo. Queda claro que entre la cultura política de la democracia y la del autoritarismo, valores como la participación y la posibilidad de debatir públicamente, para utilizar las dos dimensiones de análisis centrales de la poliarquía, son claramente contrastantes. Sin embargo, cuando pasamos de una democracia mayoritaria a otra de consenso, en términos de Lijphart, los contrastes dejan paso a los matices. Almond y Verba no profundizan esta cuestión, la que sin embargo resulta central en este debate. Como señala Barry, para responder a la pregunta de qué valores impactan sobre el régimen democrático, necesitamos contar con tres elementos.

Primero, una hipótesis que relacione la cultura cívica hasta un punto especificado de la población de un país con la existencia de cierto grado de democracia (explicando qué se entiende por democracia). Segundo, verificar si ambos tipos de variables (culturales e institucionales) están relacionados en situaciones concretas, en la forma establecida en la hipótesis. Tercero, resolver el tema de la causalidad.

Es decir, si la relación se comprueba, la explicación reside en que la cultura incide en el funcionamiento de las instituciones o sólo las refleja. Sin embargo, "en vano buscamos alguno de esos ítems en la obra de Almond y Verba". Más aún, Barry se pregunta si una cultura política "democrática" en lugar de causa, no resulta el efecto de instituciones democráticas. Sin embargo, tampoco podemos ratificar esta segunda interpretación a partir de los datos de un solo momento histórico. En el caso de Alemania, si la cultura política se modifica luego de 1945, se comprobaría el criterio, pero no todos los casos siguen la misma evolución histórica. Para contestar este interrogante habría que

escoger casos adecuados a fin de llevar adelante el estudio. Sin embargo, topamos aquí con un desafío adicional: la dificultad para obtener datos correspondientes a culturas políticas del pasado.

Ahora bien, con independencia del tema de la causalidad y de su orden, queda pendiente de respuesta por qué en una sociedad imperan ciertos valores y no otros. Por ejemplo, Moore argumenta que, para mantener y transmitir un sistema de valores sociales, los seres humanos son sometidos a toda clase de presiones. Incluso, los sistemas de valores se mantienen porque en cierto sentido a la gente le conviene que existan. Sin embargo, los teóricos de la acción racional (lo que pueden ser agrupados en lo que Barry denomina enfoques “económicos”) se oponen a explicar la continuidad cultural a partir de la inercia de valores y costumbres. Desde el punto de vista histórico, algunas de estas objeciones explican por qué, a partir de la década de 1970 el concepto de cultura política comenzó a entrar en desuso, al menos en los términos propuestos por Almond y Verba. Fue recién con los procesos democratizadores iniciados desde mediados de 1980 que la reflexión sobre la cultura política, especialmente en el contexto de las nuevas democracias, volvió a ganar terreno en la comunidad científica. Sin embargo, antes que los valores asociados a la democracia, en el centro del interés académico por la cultura política encontramos a la persistencia de valores y prácticas asociada son el autoritarismo, paradójicamente.

En efecto, en algunas nuevas democracias las instituciones son las mismas que las del régimen autoritario precedente, incluso los funcionarios democráticos fueron los del autoritarismo (legitimados, en algunos casos, por el voto popular), con la consiguiente sinergia de prácticas escasamente democráticas, poco transparentes, teñidas de corrupción, que caracterizaron a las dictaduras pasadas. Este hecho contribuyó a que los resultados de la democracia contradijeran al optimismo con el que se iniciaron los procesos de transición. Por lo tanto, un punto esencial de esta indagación consiste en saber por qué ciertos valores son observados en una sociedad.

¿Cuáles son los alcances y limitaciones de este tipo de explicaciones acerca de la materialización del Estado de derecho frente a otras explicaciones alternativas? Indudablemente las visiones centradas en la cultura de la legalidad y su relación con el Estado de derecho presentan algunos puntos fuertes que resulta importante destacar.

En primer lugar, al centrar su atención en uno de los elementos que integran la cultura política, la cultura de la legalidad recupera la importancia de los valores, las prácticas, las tradiciones (formales e informales), y su impacto sobre los procesos legales. En este sentido, no caben dudas, tal como afirma Torre que, las construcciones institucionales no se parecen al acto de pintar un cuadro sobre los bastidores de una tela en blanco: más bien, éstas se llevan a cabo a partir de las tradiciones preexistentes y dentro de circunstancias históricas que les sirven de telón de fondo. Por lo tanto, cualquier intento de construcción de un Estado de derecho democrático deberá ser a fuerzas una combinación entre las exigencias de éste y las características idiosincráticas tradicionales. Es importante remarcar esto, ya que las actitudes de los ciudadanos en las nuevas democracias, en la mayoría de los casos, no están naturalmente orientadas hacia la participación y el compromiso. Más aún, por un lado, venimos de una cultura autoritaria signada por la sumisión, la apatía, caracterizada por transgresiones constantes tanto por parte de los funcionarios como de los ciudadanos. Dichas transgresiones, muchas veces fueron toleradas por la autoridad como mecanismo compensatorio ante la incapacidad, o directamente la desidia de los autoritarios para crear bienestar social extendido, políticas sociales promotoras de la igualdad de oportunidades, en fin, de una sociedad inclusiva y universalista. Por lo tanto, la cultura de la legalidad debe tomar nota de este hecho y trabajar sobre él de forma continua, sabiendo que las instituciones formales deberán convivir aún con estas prácticas informales.

En segundo lugar, los elementos culturales asociados con la cultura de la legalidad explican especialmente el porqué de la inercia que ejercen los valores, las prácticas y usos tradicionales. Entonces, a través de la idea de los costos del aprendizaje social e individual, la adaptación y la imitación como mecanismo de transmisión cultural, se nos presenta una explicación convincente de la persistencia de los valores culturales.

Esta explicación ofrece un soporte cada vez más documentado en la antropología cultural, a partir del cual se pueden planificar estrategias de cambio y políticas públicas.

En tercer lugar, a través de numerosos ejemplos concretos de ciudades y regiones tales como Hong Kong, Sicilia y Bogotá, se nos presentan distintas estrategias de cambio, las que abren una puerta a la generación de consensos para la transformación. Tal vez éste sea uno de los puntos

más atractivos de la literatura asociada con la cultura de la legalidad: que ofrece alternativas reales para la transformación cultural de la sociedad.

Sin embargo, la noción de cultura de la legalidad presenta algunos flancos susceptibles de crítica o, cuando menos, de reparo. Veamos algunos de ellos.

Tal como señalaban los críticos de Almond y Verba, con la cultura de la legalidad ocurre algo similar a lo que acontece con la cultura política.

No sabemos bien qué valores en concreto producen qué impactos específicos sobre el régimen político. En el caso de la democracia, tal como señala Barry, necesitamos aclarar tres elementos centrales: una hipótesis que relacione la cultura cívica con cierto grado de democracia; luego debemos comprobar si ambos tipos de variables (culturales e institucionales) están relacionados en situaciones concretas, en la forma establecida en la hipótesis; y finalmente resolver el tema de la causalidad. En este sentido, no caben dudas de que necesitamos avanzar más en la investigación de campo a fin de producir hipótesis claramente definidas y explicaciones comprobables ya no sólo por el sentido común.

Pero, además, las explicaciones culturalistas presentan una segunda cuestión crucial a resolver. Esto es, si se acentúa la inercia y la influencia de los valores, se corre el riesgo de quitar importancia a las decisiones personales de los actores. Mientras que Weingast, por ejemplo, hace hincapié en las decisiones de la elite y de los ciudadanos que deciden apostar por el cambio y la legalidad a través de la construcción de pactos auto-sostenidos (explicación propia de las visiones asociadas con el racional choice), las explicaciones culturalistas tienden a asumir la postura contraria. En este sentido, una visión matizada (y no una visión de compromiso) debe incorporar ambos tipos de elementos, porque si bien es cierto que la cultura ejerce una influencia decisiva, también es verdad que en un momento dado, por distintos motivos, las elites y los ciudadanos pueden apostar por el cambio y comprometerse con él.

Una última cuestión y no menor en el contexto de este trabajo, es en qué medida la democracia necesita de valores compartidos y, en todo caso, cuáles son esos valores. En este sentido, desde el punto de vista democrático, Sartori destaca que una sociedad presente un amplio grado de consenso o de conflicto político en torno a las reglas básicas que definen al régimen político, sólo resulta importante como condición que dificulta o facilita el desempeño democrático. Define al consenso (aceptación) como un “compartir” que de alguna manera vincula u obliga. La pregunta fundamental entonces es, ¿compartir qué? La teoría democrática reconoce al menos tres niveles de cuestiones que pueden ser compartidas dentro de una comunidad política. El primer nivel es el de los valores fundamentales (como libertad e igualdad), que sostienen un sistema de creencias. En este ámbito, el consenso básico significa que una determinada sociedad comparte los mismos valores y los mismos fines valorativos. Si esto ocurre, estamos frente a lo que suele llamarse cultura política homogénea, la que implica un consenso social en el nivel de la comunidad. Ahora bien, sabemos que las formas democráticas, en realidad, se superponen con culturas políticas homogéneas y heterogéneas. Las democracias consociativas de Lijphart son una buena demostración de esto. Por lo tanto, “no puede afirmarse que el consenso en el nivel de las creencias comunitarias sea una condición necesaria de la democracia”. El segundo nivel tiene por objeto a las reglas de juego. Si el nivel anterior implica consenso básico, el presente alude al consenso procedimental.

Dichas reglas de juego son numerosas y están contenidas generalmente en los textos constitucionales. Ahora bien, existe dentro de este conjunto una regla fundamental: la que determina cómo habrán de resolverse los conflictos sociales: ésta es la regla de la mayoría (con todas sus variantes).



Queda claro, que un consenso amplio en torno a cuestiones procedimentales y especialmente respecto a cómo resolver cuestiones conflictivas, se transforma en la condición sine qua non de la democracia. Como señala Sartori, “si no se acepta el principio de la mayoría, o al menos se le presta conformidad, lo que no se acepta es la democracia como régimen”. Democracia implica, entonces, acuerdo en torno a las reglas para discrepar y desacuerdo dentro del ámbito de esas reglas. En la medida que se acepten las reglas básicas, las diferencias son perfectamente válidas. Pese a lo mencionado, es imprescindible aclarar en este punto que Sartori, a nivel de la sociedad política, no rechaza la existencia de valores libremente compartidos, sino que no considera obligatoria su presencia. Sin embargo, sostiene que la ausencia de este tipo de consenso básico debilita a la democracia, sin que ello llegue a destruirla indefectiblemente. “la base y la esencia de la democracia... es el gobierno mediante la discusión”. En este nivel el disenso, la discrepancia y la oposición caracterizan a la democracia.

Sartori lo llama consenso como disenso ya que, “la base y la esencia de la democracia... es el gobierno mediante la discusión”. En este nivel el disenso, la discrepancia y la oposición caracterizan a la democracia.

De acuerdo con lo señalado, podemos afirmar que la democracia acepta como naturales las diferencias en cuanto al gobierno y a su gestión pública, puede llegar a superar la falta de consenso en cuanto a los valores, pero solamente ocurrirá esto cuando haya un consenso amplio en torno a las reglas de juego, especialmente las que señalan cómo disentir. Éste es un verdadero prerrequisito de la democracia. “Este consenso es el comienzo de la democracia”. Es en el marco de dicho consenso procedimental, que el disenso y las diferencias cumplen un rol instrumental. Por lo tanto, el verdadero desafío democrático, como lo hemos señalado anteriormente, consiste en que distintos grupos sociales, con valores diferentes y creencias diversas, escojan sus estrategias de entre una serie legalmente definida de opciones. Que se genere un consenso en torno a las reglas, aunque por motivos diferentes. En este sentido, cultura de la legalidad, no quiere decir integrismo cultural. Este hecho debe ser aclarado enfáticamente.

Frente a la propuesta de Weingast, la diferencia central reside en que mientras la cultura acentúa los elementos comunitarios e inerciales de la sociedad, las visiones tributarias de la teoría de la acción social (como ya señalamos), remarcan los cálculos de costo-beneficio y la importancia de las decisiones personales.

Con respecto a Smulovitz, la diferencia principal reside en que en la explicación centrada en la importancia de los controles sociales, los valores compartidos tienen poco impacto. Para que opere el control social, la autora supone la pluralidad y descoordinación de las preferencias como causa del control descentralizado. Por eso, Smulovitz niega la necesidad de valores compartidos para que operen los controles descentralizados. Más aún, la existencia de valores ampliamente compartidos puede hacer que la sociedad se confíe y relaje los controles. Es la desconfianza y la falta o la pérdida del mismo, [consenso básico] es muestra de las flaquezas y de los fracasos de diversidad entre los propios grupos los que mantienen en funcionamiento a los controles sociales.

En Almond y Verba, en cambio, la democracia requiere de un consenso valorativo, aunque nunca se especifique acerca de qué valores en concreto.

Como se puede apreciar, el enfoque analizado presenta luces y sombras, los que deben ser considerados a la hora de su aplicación.

Conclusiones

Vivir en un Estado de derecho significa, primero que nada, invertir la relación existente entre derecho y acción política, de tal forma que la acción política quede sometida y encausada por el derecho. Ello implica, necesariamente que la Constitución pierda su carácter de instrumento de la acción política y aumente su importancia en tanto, que referente normativo del actuar político: "...El nuevo paradigma habrá de ser normativo...en el actual momento normativo de la vida del país, las distintas fuerzas políticas tienen como único referente a la Constitución.

Ello, obligará que los juristas tengan que comenzar a explorar las funciones de la Constitución y de sus normas, los posibles sentidos de estas últimas, las relaciones de validez, etc. Es decir, se tendrá que optar por un punto de vista funcional; en ello radica, finalmente, el cambio y la sustitución del paradigma". Ahora bien, el cambio no debe quedarse únicamente en explorar la Constitución desde un punto de vista funcional ya que ello implicaría marginar o eliminar el carácter valorativo de la misma. Toda norma tiene una fuerte carga valorativa y política. Es importante reconocer esto explícitamente y protegerlo (sin subordinar la norma a la coyuntura política).

Es necesario actuar conforme a la normatividad constitucional pero también lo es hacerlo conforme a los valores e intereses que contiene y plasma. Es pues oportuno reconocer y tematizar el aspecto valorativo de la Constitución y del derecho positivo para mejor criticarlo y construirlo dentro de sus propios cauces.

Será finalmente el modelo que predomine en la enseñanza del derecho el que determine hacia dónde irá el cambio jurídico del país.

El Derecho Constitucional de las Políticas Públicas

Alfonso Santiago¹

El concepto de política pública ha sido ya teorizado desde las distintas ciencias antes mencionadas. Aquí pretendemos formular algunas explicaciones básicas y fundamentales, remitiendo al lector a las obras que desarrollan con más profundidad el concepto y la teoría de las políticas públicas.

Las políticas públicas constituyen una respuesta o propuesta de solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno. En otras palabras, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, formuladas principalmente a partir de las demandas sociales concretas.

Cabe añadir de modo complementario a lo ya dicho que las políticas públicas no solo constituyen respuestas de los órganos de gobierno a los problemas que les plantea la realidad social, sino que también, de modo proactivo, representan las decisiones que los órganos de gobierno adoptan e implementan de cara a los desafíos y posibilidades de un determinado momento histórico. Las políticas públicas a veces son coyunturales, como respuestas a situaciones y problemas concretos de determinados momentos o escenarios históricos, y otras veces tienen un carácter permanente, porque se trata de bienes esenciales que han de conseguirse en todo momento.



Las políticas públicas no representan otra cosa que el Estado de nuestros días en acción, buscando alcanzar los fines que la Constitución y la propia realidad social le demandan.

La política pública es una categoría general con la que se pretende abordar el análisis de la acción estatal de gobierno, articulando las acciones del sector público con las del sector de la sociedad civil y el mercado. No explica ni alude única o necesariamente al accionar de los órganos de gobierno o de la Administración Pública, sino que expresa lo que la comunidad política, en su conjunto, realiza para alcanzar el logro de determinados objetivos y bienes públicos.

1 Santiago, Alfonso. El derecho constitucional de las políticas públicas. En: Revista praxis de la justicia fiscal y administrativa. Monografía jurídica, 2017. Págs. 1-8

Se distinguen cuatro momentos en la dinámica o ciclo de una política pública:

Su incorporación a la agenda de gobierno, en base a la demanda social y/o la decisión gubernamental de encarar un determinado problema o desafío.

El diseño de política pública, con la definición de los objetivos, medios, actores y acciones que se pretenden poner en marcha de modo coordinado.

Su ejecución o implementación efectiva. La evaluación de su impacto.

Es de reconocer los siguientes elementos básicos propios de lo que puede considerarse una política pública: Decisión política adoptada por los órganos de gobierno competentes.

Formulación y definición y de objetivos claros y mensurables que se procurará alcanzar mediante la política pública.

Instrumentación técnica a través de la puesta en marcha de medios que sean idóneos para el logro del objetivo propuesto y que sean coherentes entre sí;

Si bien muchas de las decisiones públicas se caracterizan por la contingencia y por los requerimientos de dar solución a situaciones percibidas como problemáticas por la ciudadanía, esto no siempre es así. Los gobiernos tienen proyectos de país, anhelos de una sociedad que conjugue mejor los ideales democráticos de libertad e igualdad. Hay un componente normativo importante (un deber ser), que está presente en las políticas públicas, aunque el día a día no permita ver muchas veces las cuestiones más sustantivas, valóricas, de justicia si se quiere, del país que queremos, aquel que construimos y que seguiremos construyendo. Eso es la política, eso son las políticas públicas. Existe, sin lugar a dudas, una dimensión normativa a tener presente en la discusión acerca de las políticas públicas, pero es muy importante no perder de vista que las políticas públicas deben encarnar los valores que corresponden al ordenamiento público y no las preferencias particulares de personas o grupos. A su vez, se debe cautelar el debido equilibrio entre normativo deseable y lo que realmente es posible hacer restricciones; Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales.

Cierto énfasis, impulso y acento mantenidos a lo largo del tiempo que orientan la acción de gobierno, administrativa y, en su caso, del sector privado para alcanzar los objetivos propuestos.

En el desarrollo de una determinada política pública cabe distinguir entre la política pública en sí considerada y los planes, programas y proyectos que tienden a su logro, en un crecimiento grado de desagregación y concreción.

El catálogo de las políticas públicas podría ser infinito. Sin embargo, a modo meramente enunciativo podríamos hablar de las siguientes políticas públicas principales o permanentes: Política de defensa. Política de seguridad. Política económica, con todas sus partes componentes. Política de educación. Política de salud. Política de desarrollo social. Política cultural. Política de planeamiento urbano. Política de infraestructura y servicios públicos. Política ambiental. Políticas de vivienda. Política de organización y carrera administrativa. Políticas de transparencia, acceso a la información y gobierno abierto. Política de ciencia y técnica.

El elenco de las diversas políticas públicas suele estar vinculado con las distintas áreas del gobierno moderno y con la organización de los ministerios y demás organismos de la Administración Pública que tienen a su cargo la gestión de los asuntos comunes.

Hemos ya visto las importantes transformaciones y replanteo que para el Derecho Constitucional significa pensar las instituciones desde la óptica del bien común político y de las políticas públicas.

En la Constitución nacional se pueden señalar claros ejemplos de políticas públicas establecidas en la Carta Magna. Entre las principales, podemos señalar la cláusula alberdiana del progreso, de los Artículos 75, incisos 18 y 125; la pauta del progreso humano con justicia social y de igual desarrollo de provincias y regiones, consagrada en el Artículo 75, inciso 19; los lineamientos del régimen constitucional de coparticipación federal de impuesto, establecidos en el Artículo 75, inciso 2, párrafos del 2 al 6; la política en relación a los pueblos originarios normada en el Artículo 75, inciso 17.

Son varias las Constituciones del Derecho Comparado y del Derecho Público provincial, que

consagran secciones y capítulos a establecer los principios que guiarán la formulación y ejecución de las principales políticas públicas. Así, por ejemplo, el diseño de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires parecería adherir implícitamente al modelo que estamos planteando. Los Artículos 10 al 16 reconocen los derechos y garantías de sus habitantes, y entre los Artículos 17 al 59, a lo largo de 20 capítulos, formula los principios fundamentales orientadores de las políticas públicas especiales que encomienda a los poderes constituidos. En el marco de esas políticas aparecen insertados muchos de los derechos de sus ciudadanos.

Es claro el enriquecimiento que, para la ciencia del Derecho Constitucional puede aportar la perspectiva de las políticas públicas. Se tratará de ver cuál es el significado y contenido de cada uno de los bienes públicos que inspiran y movilizan las políticas públicas y con qué medios o instrumentos pueden ser alcanzados, en una visión más completa e incluyente del fenómeno político que la perspectiva de los derechos humanos. Se trata de desarrollar de modo complementario una visión “macro” y otra “micro” de la dimensión jurídica de la vida política.

¿Qué puntos de encuentro cabe señalar entre el Derecho Constitucional y las políticas públicas?

¿Cuáles de sus conceptos tienen alguna vinculación especial con esta nueva categoría?

El Derecho Constitucional es la rama jurídica que se ocupa del diseño organizativo fundamental del Estado y del gobierno; de formular los fines que se pretenden alcanzar y señalar lo que considera medios adecuados a tal fin; de establecer los mecanismos de limitación, control, coordinación y cooperación recíproca de los órganos de gobierno y de reconocer los derechos fundamentales que se atribuyen a los ciudadanos y grupos sociales. Desde esta perspectiva, son muchos los puntos de contacto que se pueden establecer entre el Derecho Constitucional y el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Entre estos puntos de contacto cabe mencionar los siguientes:

La determinación de la competencia, atribuciones y procedimientos mediante los cuales los distintos niveles y órganos de gobierno van a diseñar, ejecutar y evaluar sus políticas públicas, preservando el principio de división de poderes, corrección funcional y subsidiariedad;

Los fines y objetivos que la Constitución nacional establece para ser alcanzados mediante la acción coordinada de los órganos de gobierno y demás sectores comprometidos;

El necesario respeto del contenido esencial de los derechos humanos, que se ha de guardar en la implementación de la política pública y su razonabilidad técnica y jurídica.

La creación y fomento de mecanismos de participación ciudadana que aseguren la mayor legitimidad y transparencia en las políticas públicas, y el que sean oídas y tenidas en cuenta las voces y razones de las distintas personas y sujetos afectados por ellas.

La armonización de los ámbitos de la discrecionalidad legislativa y administrativa en el diseño, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.

El presupuesto como instrumento trascendental para la definición y ejecución armónica de las políticas públicas.

Los procedimientos de coordinación y articulación de las diversas políticas públicas, tanto entre los distintos niveles de gobierno (federal, provincial y municipal), como los diversos organismos que forman parte de un mismo nivel de gobierno, por ejemplo, entre ministerios y secretarías de Estado, y entre el sector público y el privado.

Los mecanismos de control y responsabilidad que la Constitución nacional establece en relación con quienes ocupan cargos de gobierno, y diseñan y ejecutan políticas públicas.

Así como se han ido desarrollando conceptos y metodologías propias para la posterior evaluación judicial de las políticas públicas decididas por los poderes públicos, como, por ejemplo, el análisis de proporcionalidad, habrá que pensar en instrumentos y prácticas que evalúen previamente su razonabilidad y el impacto, también desde el punto de vista jurídico, de aquellas que se decidan instrumentar. La Unión Europea ya prevé que las normas emanadas de sus órganos fundamenten previamente cómo sus disposiciones respetan los principios de subsidiariedad y razonabilidad, establecidos en los tratados comunitarios.

Las Bases de Alberdi, obra publicada a mediados de 1852, es una de las primeras publicaciones doctrinarias acerca del Derecho Constitucional de las políticas públicas. En ella, Alberdi no se limita a proponer y fundamentar el modo de la organización constitucional, como también ya lo había hecho de modo extraordinario El Federalista, casi setenta años antes, sino que señala y formula las políticas públicas que deberán ser puestas en marcha de modo coordinado y coherente por los poderes públicos que resulten de la organización constitucional. El gran tucumano no se limita a esbozar tan solo la organización institucional, sino que presenta las acciones o políticas públicas a instrumentar por los órganos del gobierno federal para alcanzar los objetivos constitucionales que allí mismo se formulaban.



Una vez consolidada la independencia de nuestro país, el objetivo primario al que habría de atender la Constitución y la acción gubernamental era la prosperidad y, para ello, era imperiosa la mejora cuantitativa y cualitativa de nuestra población. “Gobernar es poblar” “el gran enemigo es el desierto, “el territorio es la peste de América, son algunas de las frases alberdianas que expresan, con elocuencia, su visión acerca de la necesidad y urgencia del crecimiento poblacional. Afirmaba que, “si no hay grandes poblaciones no hay desarrollo de cultura, no hay progreso considerable; las escuelas primarias, los liceos, las universidades son, por sí solos, pobrísimo medios de adelanto sin las grandes empresas de producción, hija de las grandes porciones de hombres”

Alberdi tenía sabiduría política que, al decir de Ortega y Gasset, es tener una idea clara de lo que se debe hacer desde el Estado en una nación.

Buena parte de las políticas públicas propuestas en las bases, fueron incorporadas en el diseño y texto de la Constitución nacional y gradualmente se fueron convirtiendo en realidades tangibles de nuestro entorno político mediante la capacidad transformadora que tienen las normas constitucionales, que expresan la fuerza normalizadora de lo normativo.

Conclusión

Estamos en presencia de un nuevo desafío y de un cierto replanteamiento que se le presenta al Derecho Constitucional de nuestros días: el Derecho Constitucional de las políticas públicas.

Será necesario desarrollar nuevos conceptos, metodología de análisis, casos de estudios. Generar conocimiento experto y sistemático en cada una de las políticas públicas que tienen encomendadas nuestros gobiernos.

La Relación entre el Sistema de la Política y el sistema del Derecho en México

Raúl Zamorano Farias¹

El derecho y la política en México

Como se indicó, la característica preeminente de la sociedad moderna está dada por constituir un orden funcionalmente diferenciado, para el cual las contingencias de los órdenes segmentarios o estratificados serán percibidas sólo como rumores irritantes o disturbios ocasionales. En efecto, la diferenciación es el proceso de reproducir sistemas dentro de sistemas, límites dentro de los límites y, para los sistemas observantes, marcos dentro de marcos, y distinciones dentro de lo distinguido.

Lo anterior presupone la estabilidad de los límites como un resultado y como una condición de la evolución, porque únicamente protegido por los límites, y sólo dentro de sus límites, un sistema puede crecer en complejidad, ya que dentro de sus límites puede un sistema operar, construir, cambiar u olvidar estructuras.

Precisamente, en el marco de esos límites —orden funcionalmente diferenciado—, el derecho y la política no tienen la función de integrar moral o centralmente a la sociedad, sino más bien de aumentar las posibilidades de conflictos —el despliegue de improbabilidades— sobre la base de los presupuestos operativos, que no pongan en peligro las estructuras sociales.

Sobre la base de este andamiaje teórico, al rastrear el trasfondo empírico del sistema político mexicano se permite distinguir e identificar las dificultades de afirmación de tales presupuestos, y observar cómo los esquemas fuertemente estabilizados de rutinización permanecen y se han sedimentado operativamente en este tipo de orden social.

Se sabe que, en México, al igual que en el resto de América Latina, la conformación y creación del Estado-nación fue más bien un proceso de trasplante mecánico e institucionalización de prácticas normativas generadas en la Europa ilustrada, pero lógicamente sin el necesario correlato cognitivo que requerían dichas instituciones. Además, en México, como en casi toda la América hispana, los criollos, quienes estaban conscientes de que jamás tendrían influencia ni participación relevante en el diseño y determinación de las decisiones aplicables a la Nueva España, buscaron en el arsenal de la inteligencia ilustrada, un cambio en el tipo de relación subordinada que habían mantenido con la Corona. Por lo tanto, fue una práctica generalizada que la elite, descendiente en su mayoría del colonialismo imperial, se haya articulado en función de “independizar” y generar el Estado-nación y sus instituciones, pero sobre la base de mantener intacta la organización social y económica de la Colonia y, consecuentemente, un orden estratificado.



1 Zamorano Farias, Raúl. La relación entre el sistema de la política y el sistema del derecho en México. En: Boletín Mexicana de Derecho Comparado. Nueva Serie. Año XLIX. No. 147, septiembre-diciembre del 2016. Págs. 303-330

En los hechos, resulta que en México la elite criolla, que tenía en mente la independencia y la liberación del país, adoptó las “formas” de la democracia liberal constitucional de los Estados europeos, pero mantuvo y no transformó la estructura social, y menos aún las de poder. Así, prácticamente, la joven nación mexicana debió enfrentar, entonces, el dilema de mantener las instituciones del pasado virreinal, continuando la centralización del poder, o bien formar una unión que, reconociendo las diferencias de cada región, proporcionara nuevos elementos de vinculación. Al final se combinaron elementos de la ideología ilustrada y prácticas coloniales, cuyo resultado fue el triunfo y la imposición de un gobierno federal en el nombre y centralista en la realidad. De tal forma, y simultánea a la consumación de la independencia (1821), surgía un Estado unitario mexicano, situación que quedó consagrada el 12 de junio de 1823, cuando el Congreso Constituyente reconoció a la república federal como forma de gobierno, instaurándose de esta forma el nuevo Estado federal mexicano.

En lo sustantivo, el texto constituyente acordado en 1823 estipuló lo siguiente: a) cada provincia se convertía en un estado independiente; b) esta independencia sería manifiesta en órganos de gobierno propios, en donde la diputación provincial se transformaba en Poder Legislativo, y el jefe político superior se convertía en gobernador; c) por ser independiente, el estado tendrá la competencia de promover su prosperidad y fortuna interna; d) la Federación es un pacto que se concretaría en el Acta Constitutiva de la Federación, y e) el objeto de la Federación es ejercer de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública. Además, los acuerdos constituyentes atribuían al sistema federal la facultad de tutelar la libertad, para que cada estado pudiera gozar de sus bienes y derechos privados, y al mismo tiempo ejercer de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, sobre todo lo que concierne a su mutua defensa contra los enemigos externos.

Así, el federalismo de la época quedará marcado por una tendencia fuertemente centralista. Justamente, los controversiales elementos establecidos en este proceso constituyente darán origen a una larga e intensa pugna, que fue protagonizada por los federalistas y centralistas o liberales y conservadores, respectivamente. Producto de la guerra revolucionaria, la frágil unidad lograda hasta ese momento se hace trizas, fragmentando al país en poderes regionales más o menos delimitados territorialmente, los cuales —sin embargo— llegaron a ejercer su soberanía de manera estable (1910-1917). A fin de cuentas, la consumación de la revolución vino a verificar en la práctica un pacto regional plasmado en el congreso constituyente, mediante el cual las elites y los distintos caudillos regionales acordaron poner fin a la lucha armada, buscando un compromiso político que asegurara la integridad física del país e hiciera plausible reanudar el proyecto liberal; dicha fórmula posibilitaba a los “hombres fuertes” de cada región que pudieran apropiarse —sin límite alguno— del control político-jurídico de su estado. Esta especificidad histórica (su materialidad) está dada por el fenómeno del caciquismo, que ha acompañado el proceso evolutivo de la sociedad mexicana. Precisamente, la Constitución de 1917 consagró este pacto regional, en la medida en que reconocía, siguiendo a la Constitución de 1857, la soberanía de los estados y de sus cabecillas, o sea, los hombres fuertes.

Como se ha indicado, durante la lucha de independencia y en los años de conformación del Estado-nación mexicano, esta forma de poder regional o local se adaptó a las nuevas circunstancias. Así, durante la segunda mitad del siglo XIX, en el contexto del poder regional caciquil, el conflicto entre el proyecto centralista de Estado (proteccionista y conservador en lo económico) y el régimen federalista liberal se intensifica, y finalmente termina por imponerse nuevamente la visión y el discurso federalista, lo cual no significa de manera alguna la generación de un sistema federal, como el suizo o el norteamericano, sino más bien la estructuración de un federalismo centralizador. Más bien, lo destacable en este momento histórico fue la reproducción de una política populista, que tenía por objetivo primordial la mediatización de los grupos sociales masivos (obreros y campesinos), ello en una realidad en donde la mayoría de las veces el “Estado de derecho” fue y ha sido funcional sólo para una “inmensa minoría”.

En los hechos, el fortalecimiento y permanencia del caciquismo local se va a convertir en la columna vertebral del porfirismo, al constituirse en un medio de control político, económico y social casi total de un área geográfica determinada, y de tener en su poder el uso potencial de la violencia física para hacer de sus deseos la ley de su territorio, a la vez que funciona como intermediario del poder central. Esta forma de control político-jurídico del porfirismo se convirtió en el blanco de la lucha revolucionaria de 1910, que no obstante y paradójicamente el movimiento revolucionario va a potenciar ahora a través del caudillismo nacional, mientras consolida el caciquismo a nivel regional.

En efecto, la operación de las instituciones formales del Estado se vio opacada por la facticidad de las decisiones y la influencia de los poderes regionales. La organización del Estado, como mediador institucional en términos de una civilización de expectativas, devino más bien en que su autoridad era un instrumento más o menos útil para reforzar la cohesión de sus integrantes, pero no el eje de organización de la vida política. La ley y la Constitución fueron, pues, herramientas que se usaban a discreción de acuerdo a los tiempos y las necesidades. Allí donde su capacidad de mediación era insuficiente, se recurría a la influencia del cacique o de los diversos poderes locales, los cuales, en última instancia, eran capaces de imponer decisiones, aunque con un carácter limitado.

Precisamente, esta articulación ofrece la posibilidad de observar un elemento central en la lógica que orienta la evolución de los sistemas político y del derecho en México: aquella de la debilidad de las estructuras en relación con un centro dominante y autoritario, que tras la Revolución y la promulgación de la Constitución de 1917 —y sobre la base del corporativismo clientelar— corrompe, vulnera y oblitera el cumplimiento del acuerdo racional y democrático para el ejercicio de las competencias

públicas de las entidades y estados de la Federación, potenciando la operatividad de un orden estratificado sobre el presupuesto de un orden social diferenciado.

El Estado corporativo y la Constitución

Tras el caótico siglo XIX y a partir de la conclusión de la Revolución mexicana (1917), momento en el cual algunas reivindicaciones sociales se convierten en programa de gobierno, se consolida y operativiza la concentración del poder político y económico a través de un Estado de derecho —y de un constitucionalismo operativamente mínimo— que, sin embargo, enmarca la “arbitraria” disponibilidad de la ley por parte de los caudillos, canalizando e institucionalizando la competencia política por medio de una estructura corporativa y estratificada. De esta forma, el orden social en México se articuló y siguió el camino trazado, desde el inicio, en la Constituyente de 1823, en el sentido de que para fortalecer al gobierno federal se debía debilitar a los estados miembros de la Federación.

Con la culminación de la Revolución se consagrará definitivamente un federalismo de *jure* y un centralismo en los hechos, toda vez que la práctica de un caudillismo presidencialista omnipotente vino a debilitar a los gobiernos locales y al propio federalismo. Esta situación marca el inicio de un desquiciante, desgarrador y permanente desencuentro entre la imposición de mecanismos autoritarios y centralistas (legalismo normativo) y un discurso legitimador, sustentado en la representatividad política que radica supuestamente en los mecanismos propios de la expectativa democrática (participación).

Tras la histórica fragilidad de estructuras normativas vinculantes y de representaciones institucionales legitimadas (estructura del Estado), los caciques y los caudillos —regionales o nacionales— se han transformado en los intermediadores políticos por excelencia entre el Estado y la sociedad, consolidando híbridas formas de coordinación social premodernas que coexisten con las lógicas de coordinación social del Estado moderno. Es decir, de un orden social que, a pesar de ser concebido bajo criterios de modernidad, en sus operaciones fundamentales es guiado por la lógica parcial de un centro de regulación global (sociedades concéntricas), lo que en términos prácticos significa que este tipo de sociedad articula, en un plano funcionalmente diferenciado, con la preeminencia de criterios de un orden estratificado en su operar.

Lógicamente, la distinta forma evolutiva de orden social experimentada en México describe una estructuración de sistemas funcionales caracterizado por niveles de autonomía diversos, en el cual sistemas autónomos diferenciados bloquean o ponen obstáculos al despliegue autorreferencial de lógicas parciales en vías de diferenciación. De ahí que la particularidad del orden social en este país, en relación con los países de modernidades centrales o policéntricas, se ha caracterizado porque sus órdenes sociales están estructurados en torno a un sistema dominante, a un vértice.

Al respecto, observando el problema jurídico constitucional, Neves traza una teoría de la de constitucionalización fáctica, es decir, de un cambio legal puramente político, toda vez que “surge un texto legal sin una vinculación consistente con la normatividad que emana de textos (y contextos) anteriores y, ante todo, sin ninguna sustentación en procedimientos legales preestablecidos”. Por un lado, el derecho en la Constitución es bloqueado por distintos factores sociales, criterios y códigos de preferencia que le impiden cumplir acertadamente su función de filtro frente a otras

influencias del entorno sobre el sistema legal (corporativismo, clientelismo), lo cual consecuentemente lo debilita. Por otro lado, el auto y heterodestructiva relación entre política y derecho implica una implosión de la Constitución como acoplamiento estructural de ambos sistemas, con cargo especialmente a la autonomía del derecho, en donde la influencia del poder político sobre el derecho no puede ser, en variados aspectos y de modo relevante, filtrada por los procedimientos constitucionales de un Estado democrático de derecho.

En tal sentido, las decisiones acerca de lo legal/ilegal son producidas generalmente por la política, siendo esto una práctica política permanente en América Latina y México, pues cuando son planeados cambios en el marco constitucional, dichos cambios no son tematizados en la contingencia del sistema legal precedente, tal y como lo exigiría la reflexividad de un derecho con altos niveles de autonomía (irritación/motivación, estructuras sociales disponibles para la efectivización y cautela de los derechos).

Por lo tanto, el problema sistémico no tiene que ver con una carencia de apertura cognitiva (heterorreferencia), sino con la insuficiente clausura operativa (autorreferencia), lo cual impide la construcción de la propia identidad del sistema legal y político, debido a que sistemas funcionales específicos, cuya autonomía operativa no ha sido completamente desarrollada, dificultan su inmunización contra las intervenciones externas de la política y hacen surgir problemas de desdiferenciación en su operar —sobre el presupuesto de la diferenciación—, perdiendo el sistema del derecho la capacidad de asegurar las expectativas cognitivas y normativas de la sociedad. Al contrario, la de constitucionalización de la Constitución aumenta y reproduce la apatía, el desencanto político y la desconfianza hacia los poderes del Estado, toda vez que fomenta conductas que se constituyen en el caldo de cultivo de las prácticas corporativas y caciquiles.

Piénsese, por ejemplo, en el creciente aumento de las tensiones sociales en México, que van desde la frustración del individualismo hedonista del “sálvese quien pueda y como sea” hasta la desesperanza aprendida, como fórmulas que condensan y orientan expectativas que pueden conducir a resolver los problemas políticos a través de la fuerza, o la reproducción de estructuras por fuera de la legalidad normativa que presupone un Estado democrático de derecho. Precisamente, esto es lo que acontece en México.

Toda expectativa es una anticipación del futuro (sobre la base de la experiencia). Fijar una expectativa supone seleccionar entre las posibilidades contempladas en el entorno, un número limitado al que poder orientar la acción y experiencias futuras. Las estructuras sociales no son sino estructuras de expectativas y además una forma común a los sistemas sociales y psíquicos, a través del cual un sistema psíquico individual se representa la contingencia de su ambiente. De esta forma, mediante la complementariedad de las expectativas es posible construir sistemas sociales y no sólo esperar conductas ajenas, sino expectativas ajenas.

En esta lógica, el sistema del derecho produce y ofrece a la política una serie de mecanismos extremadamente sofisticados (procedimientos y programas condicionales jurídicamente regulados), que posibilitan una procesualización de los procesos políticos de toma de decisión, lo cual presupone, además, que el sistema de la política evite que el derecho sea apropiado por intereses particulares que amenacen su diferenciación. Si la democracia expande la sociedad en la posibilidad de construir nuevas realidades a través de decisiones que, por un lado, bloquean a la política, pero, por otro, la abren, actualizándose y evolucionando, resulta del todo evidente que desplegar esfuerzos cada vez mayores en pos de constitucionalizar la Constitución (es decir, hacer que las leyes sean efectivas en su operar) puede estabilizar y actualizar el Estado democrático de derecho.

En la operatividad del orden social en la sociedad mexicana se observa que en el sistema de la política y en el derecho, aun cuando funcionalmente están diferenciados en su forma, la preeminencia estructural se orienta sobre la base de relaciones patrimoniales. En esta lógica, los mecanismos de inclusión y exclusión preexistentes impiden que se reintroduzcan las operaciones normales de funcionamiento autorreferencial de los sistemas sociales. Ello hace implausible la plena penetración de la sociabilidad de la sociedad moderna, y por tanto obliga continuamente a la sociedad a periferizarse a sí misma y a operar en la frontera de un orden estratificado, pero con sistemas funcionalmente diferenciados.

Estos esquematismos de estratificación, de “solidaridad mecánica”, de tradición patrimonial, estabilizan funciones que van reforzando las experiencias de desdiferenciación, cuyo modo de operar requiere y “genera una dimensión temporal que vive de la expectativa de solicitud, de restitución de favores o de demostración de confianza en el sentido antiguo del término”, toda vez que tales formas se van desestabilizando y operan de manera permanente

en los códigos de funcionamiento de los sistemas y orientan sus expectativas.

Estos esquemas y rutinizaciones, los cuales no admiten la plena actualización operativa de formas de diferenciación funcional, adquieren solidez sobre la base de un entretendido de dependencias e interdependencias muy estrecho, que llevan a cabo funciones que no son fácilmente reemplazables y que, por lo mismo, generan y producen, a su vez, expectativas de confianza social. Al respecto, gran parte de las dificultades institucionales que perturban la operatividad del sistema político mexicano pueden rastrearse en la recursividad de esquemas contruidos sobre creencias y prácticas tradicionales. Ello es posible en la medida en que los códigos de los subsistemas —es decir, aquello que los distingue como tales— no son claros, se sobreentienden o están sólo formalmente diferenciados.

Precisamente, la consecuencia de este tipo de lógica es que reproduce una forma de orden social, que, reconociendo los presupuestos de la diferenciación funcional, los oblitera en su operatividad. Mas lo anterior tampoco significa que el sistema interrumpido de esta manera no siga funcionando; sí lo hace, pero condicionado sobre la base de una articulación operativa que sigue siendo estratificada, cuando no patrimonial.

Esta dinámica va estabilizando la centralidad, así como la desdiferenciación diferenciada de los sistemas particulares, toda vez que se estructura sobre la base de un único sistema que opera y determina la orientación del orden social, pero y además en una lógica operativa que crea también sus productos, sus formas de exclusión, así como sus mecanismos para incluir exactamente lo excluido, llegando —incluso— a sustituir funcionalmente los presupuestos temporales de la diferenciación política y del derecho por implícitos personales.

Tales prácticas, orientadas por este tipo de expectativas, no pueden —sin embargo— ser reducidas ni justificadas apelando al análisis de acciones de corrupción, de mentalidades, conductas desviadas o patológicas, sino como forma cotidiana del operar de la sociedad que crea orden, crea una semántica, un *script* que orienta la confianza social, y cuya desaparición aumentaría la inseguridad y la exclusión; es decir, formas sustitutivas que y paradójicamente frente a la inseguridad generan mayor seguridad y confianza social. Así, tanto el derecho como la política se configuran y reproducen a partir de relaciones sociales, económicas, ideológicas y culturales estrechamente determinadas sobre la base operativa relacional de un orden estratificado, definido y caracterizado por la influencia personal, por la cercanía/distancia con el líder, el caudillo, el partido o el director.

Como se ha indicado, al observar la forma de *cómo* opera el sistema del derecho mexicano se constata que más allá del éxtasis por la reforma constitucional y la inflación jurídica, por la implementación de castigos y nuevas formas de criminalización, la sanción de los aspectos legales (inclusión) o ilegales (exclusión) no pasa por el filtro de la unidad de esa diferencia (distinción legal/no legal),⁴⁹ poniendo en duda el código que usa el derecho y evidenciado cómo en la práctica éste se politiza o depende del “derecho” discrecional o del más fuerte.

Dichas formas de operar actúan, entonces, como un sustituto que, desde lo excluido (ilegal), incluye para operar la función del sistema, siendo un equivalente de reciprocidad en las sociedades diferenciadas, pero cuya lógica se estructura sobre la base de la estratificación (familias, corporaciones, clanes). Consecuentemente, aun cuando este tipo de operaciones generen una total inseguridad y pérdida de confianza de que se cumplan los presupuestos y expectativas de la diferenciación funcional de la sociedad moderna, abren la posibilidad de crear o incluir otros mecanismos y prácticas que en su operar se tematizan semánticamente como “normalidad” al interior de los sistemas.

Esta reproducción de *script* fácticos, desde la trastienda del relato, consolida esquemas culturales que orientan las relaciones personales, donde siempre deviene más fácil incluir los ilícitos como forma operativa cotidiana que regirse por las normas y disposiciones legales (característica del derecho moderno). Sin embargo, estos “problemas” no son el resultado de características de la personalidad, de las mentalidades o del “subdesarrollo”, sino más bien de operaciones informales que recursivamente terminan por tematizarse en los códigos de los sistemas y coexisten con la normalidad de la diferenciación funcional (política, derecho), reproduciendo “nuevas” posibilidades de confianza, nuevas expectativas en relación con las leyes, así como personales formas y estructuras que consolidan un particular tipo de orden político.

El resultado de todo esto no es la “falla” del Estado o la ausencia del derecho, sino simple-

mente la evidencia del déficit sistémico (operativo) y la ausencia de estructuras sociales disponibles, así como la fuerte entronización de esquemas culturales estratificados que son aceptados como parte del orden social, haciendo que el poder político y la legalidad del derecho pierdan relevancia en su accionar. Tal déficit, o bajo nivel en la construcción institucional —por cierto, manifiesto en la sociedad mexicana—, está íntimamente ligado a las formas asumidas en el proceso histórico de autoconstitución de la sociedad, específicamente con la erosión de los acuerdos legales constitucionales por parte de formas populistas y del personalismo clientelar.

Precisamente, en México el proceso de extensión de la ciudadanía tampoco ha contribuido necesariamente a incrementar la juridificación. La politización no ha sido acompañada por un incremento de la complejidad institucional. Más bien, la diferenciación funcional fue, en realidad, seguida por un agudo descenso de la densidad institucional, en un marco en el cual la domesticación y delimitación temporal de elementos prepolíticos y la operatividad de las estructuras político-jurídicas diferenciadas siguen siendo frágiles y ortogonales a la fortaleza y preeminencia de estructuras que vinculan por la vía a los esquemas estratificados.

La exclusión *reentra* entonces al sistema como forma de inclusión, de tal manera que lo ilegal se sobreentiende como “legal”. Al perder la capacidad de vinculación mediante su código (gobierno/oposición) y a través de las organizaciones propias del sistema político (partidos políticos, burocracia estatal, organizaciones sindicales o sociales) se van articulando otras formas de consenso y sobreentendidos en la lógica de redes clientelares, dando cuerpo a esquematismos y rutinas que se hacen —en el aquí y ahora— más efectivas para lograr el objetivo puntual y también, lógicamente, para acentuar la desdiferenciación del sistema político, pues y paradójicamente son las únicas que generan o confianza o, en su caso, miedo.

Precisamente, al no estar delimitados los lazos vinculantes y de socialización política, la persona social deviene masa biológica que se incluye sobre la base de lazos familiares y de pertenencia a grupos o estratos corporativos (redes de inclusión de la exclusión), obliterando las formas y mecanismos de operación simbólica, anulando la posibilidad de anclaje al futuro, y modificando las expectativas, mas no sobre la base de la diferenciación y el anclaje al futuro en tanto expectativa, sino sobre la base de un presentismo eterno.

En ese contexto, donde los sistemas se dejan al arbitrio generalizado, que dependen de una única forma de integración, y donde todo se cosifica en el tiempo presente, artefactos y sustitutos funcionales, como la moral, la violencia o el miedo, emergen como redes estratégicas que buscan superar la exclusión. Al no desplegarse estructuras operativas claras, para tematizar los problemas en la sociedad, la articulación social se orilla crecientemente al juicio moral, al miedo o la violencia generalizada, en tanto y cuanto forma de resolución descarnada pero real del conflicto.



Ahora, ¿cuáles son las consecuencias al estabilizarse el desequilibrio operativo y el déficit sistémico por medio de la captura de las estructuras políticas y constitucionales vía intereses particularistas?

Cuando los presupuestos de las estructuras diferenciadas presentan problemas en el cumplimiento de su función limitativa y están lejos de la coordinación de la autonomía funcional de los sistemas sociales, observamos que el sistema no colapsa ni tampoco está “fallado”, sino más bien que en su operar se estabiliza el particularismo y se resemantizan expectativas (tanto cognitivas como normativas), precisamente como estrategia útil para generar confianza y orden social, y ello con todas sus implícitas consecuencias, generando exactamente las posibilidades y límites del operar del orden social y de sus articulaciones —en tanto mecanismos y sustitutos funcionales—, que van estructurando la forma de orden social con la cual opera la sociedad y, consecuentemente, las expectativas y posibilidades/ límites que ello produce. En los hechos, se estabiliza el desequilibrio en y entre las operaciones de los sistemas funcionales.

¿Qué ocurre entonces cuando a falta de mediaciones no hay modo de absolver los conflictos al interior de la comunidad, salvo por privilegio moral, exclusión o violencia, o cuando las instituciones funcionan clientelaramente —en tanto mecanismo} y patrón de cultura política, intercambios y arreglos con el poder— que se autolegitima y produce particulares posibilidades de pertenencia? ¿Qué sucede en un orden social articulado sobre la base de una federación de feudos, donde prácticamente cada señor quiere ser presidente de la república y cuyo régimen político ancestral y permanente es justamente la corrupción, las componendas y los compromisos entre los distintos grupos y clanes políticos?

Se sabe que los factores de identidad, generados por los procesos de civilización, ejercen una influencia importante sobre los esquemas de “rutinización” y sociabilidad; pero cuando el antiguo orden se naturaliza en estructuras de la sociedad sobre la unidad de la familia, del rango o de la estratificación (que impone un solo y único esquema cultural o de “valores”), todos los demás presupuestos resultan totalmente inútiles y conducen más bien a un peligroso empeoramiento de las tensiones y desencuentros entre las expectativas y la operatividad del orden social.

La reproducción de este tipo de esquematismo, aun cuando no facilita la diferenciación, conviene por su actualidad, porque cristaliza particulares condiciones que se imponen, precisamente, como una manera particular de organización social, desarrollada a través del tiempo y que estabiliza lógicas operativas. Si la función de ciertas formas y costumbres es interpretativa y discrecional, se cristaliza en una cultura de la simulación, del montaje, del juego de apariencias sucesivas e inconsistentes, consolidando una lógica de excepción y haciendo indiferenciable el hecho y el derecho. El resultado previsible es que derecho y hecho se hacen indistinguibles, generando sentidos discrecionales, como sustituto que funciona aun cuando opere fuera de la forma jurídica (ley).

Mas no se trata de perversiones o desviaciones anómicas, sino de la estabilización y generación de estructuras sociales privadas —ancladas en contactos y relaciones de cercanía o lejanía personal—, que crean confianza social. Estas estructuras son construidas a partir de la naturalización parcial de la confianza, que van produciendo posibilidades y horizontes únicos y específicos. Una contaminación naturalizada entre las estructuras diferenciadas funcionalmente y esquemas y dispositivos personales, con estructuras disponibles que funcionan, sustituyendo la incerteza y generando confianza, pero también clausurando las posibilidades de construir posibilidades de decisión (futuro).

Cuando las acciones personalizadas son atribuidas al exterior, acentúan la fragilidad de la oferta social (característica de la diferenciación funcional de la sociedad moderna), de tal forma que la posibilidad de los individuos se orienta y consume en el uso de las formas que el contexto local ofrece (Dios, la fatalidad, el partido, el dirigente, el caudillo). Lo anterior presupone, entonces, que la individualidad, la decisión y las formas de inclusión o exclusión de la persona ya no se construyen, sino que están simplemente determinadas.

Conclusiones

La diferenciación funcional de los sistemas sociales no tiene pretensiones de carácter normativo o del deber ser, sino más bien busca resolver el viejo problema de la integración, preguntando sobre sus posibilidades al margen de cualquier supuesto dogmático o redificado. Se trata de una forma operativa de la diferenciación, en la cual las personas participan en todos los sistemas

funcionales, dependiendo de en qué ámbito funcional y bajo qué código se introduce la comunicación; cambiando sus acoplamientos con los sistemas en cada momento, y dejando de lado la tipificación que se hacía en sociedades estratificadas, en donde la norma definía lo que el individuo era de acuerdo a su procedencia (origen social).

Observar a la sociedad moderna —funcionalmente diferenciada— y sus periferias es precisamente esto: observar *cómo* el presupuesto de la separación entre cuestiones jurídicas y políticas no es usual en muchos Estados del sistema mundial, México entre ellos, y que poco sirve tildar de “corruptas” las soluciones a los problemas que allí se practican, toda vez que las lógicas y productos generados en la sociedad esquematizan sus propias estructuras operativas.

En esta lógica, el sistema del derecho genera y ofrece al sistema de la política, procedimientos y programas condicionales jurídicamente regulados, posibilitando la procesualización en la toma de decisión. Por su parte, el sistema de la política evita que el derecho sea apropiado por intereses particulares que amenacen su diferenciación, pero cuando la homogeneidad y la desdiferenciación operativa, en donde la funcionalidad patrimonial de los dispositivos estratificatorios constituye una realidad factual preeminente, se generan también otros esquemas y formas de inclusión de lo excluido en la inclusión social.

Esquemas en donde la negación y trivialización de la violencia, la simulación recursiva y el exterminio criminal se estabilizan al amparo de obispos, políticos, policías, jueces y gobernadores que se protegen entre sí, y que también son utilizados por la ciudadanía como esquemas que hacen plausible la creación de una confianza social, construyendo formas que, paradójicamente, permiten a este tipo de sociedades resolver de manera diferente los problemas que porta la modernidad, pero con todas las consecuencias de esa modernidad.

Precisamente, y más allá de dogmas naturales, revolucionarios o axiológicos, éstas son las posibilidades y límites de cómo en su diferenciación funcional opera el orden social y las expectativas de la democracia en México.

Las Constituciones del Estado de México: Una Aproximación Histórica

María Pilar Iracheta Conecorta¹

El concepto de constitución posee varias formulaciones. Retomando lo expuesto por Marco Gerardo Monroy, aquí se presentan tres.

El primero de ellos es el *concepto racional normativo* que configura la Constitución como un complejo normativo, establecido de una vez para regular las funciones fundamentales del Estado y declarar los derechos de los ciudadanos. Así, la Carta Magna es un conjunto de normas escritas y reunidas en un cuerpo codificado que responde, históricamente, a la época del constitucionalismo clásico, iniciada a fines del siglo XVIII. Las características de este concepto son [...] la Constitución [es] un conjunto de normas fundamentalmente escritas y reunidas en un cuerpo codificado; b) [...] la Constitución [es] una planificación racional [...], suponiendo que la razón humana es capaz de ordenar constitucionalmente a la comunidad o al Estado; c) profesa la creencia en la fuerza estructurada de la ley, es decir, en que las normas son el principio ordenador constitucional y de que tienen en sí mismas y en su pura fuerza normativa, la eficacia para conseguir que la realidad sea como las normas la describen; d) la Constitución es un esquema racional de organización, un plan o programa formulado con pretensión de subsumir toda la dinámica del régimen político en las previsiones normativas.

El segundo concepto es el histórico-tradicional, según el cual la Constitución de un pueblo no es producto de la razón, sino el resultado de la transformación histórica. Por lo tanto, la Constitución no se elabora ni se escribe racionalmente, sino que es algo propio de cada régimen, por ende, cada Estado tiene *su* Constitución, surgida y formada por acontecimientos históricos.

Por último, el tercer concepto es el sociológico: establece que la Constitución es una forma de ser de un determinado pueblo o sociedad. Se refiere a la *realidad constitucional*, como la define Pablo Lucas Verdú [...], la cual consiste en “un conjunto de elementos que se interrelacionan, sea colaborando u oponiéndose entre sí, sea complementándose encaminando a formar, sustentar y modular al Estado y la sociedad. Desde otra perspectiva este modelo consiste en un conjunto de factores sociopolíticos que influyen sobre la Constitución, condicionándola, manteniéndola, modulándola, transformándola y a veces, sustituyéndola”.

Según Manuel García Pelayo, la característica más señalada del concepto sociológico de Constitución es que esta entiende que la estructura política real de un pueblo no es dada por la normatividad, sino que es la expresión de una infraestructura social, modelada —se añade— por los procesos históricos concretos vividos por determinada sociedad. De aquí se deduce que, si la expresada normatividad pretende ser vigente, deberá ser la expresión y sistematización de la realidad social subyacente. Mas, dado el caso en que se dé un desacuerdo entre la estructura real y la normatividad jurídico-constitucional, esta tendencia lleva implícita “la escisión del concepto de *constitución* en dos partes, al distinguir entre una Constitución real o sociológica y una Constitución jurídico-política, la cual será tanto más vigente y eficaz cuanto más tienda a coincidir con la primera”. Pero es Germán J. Bidart Campos quien da una definición concluyente sobre los conceptos de Constitución histórico-sociológico: La Constitución de un Estado es la que real, verdadera y efectivamente lo ordena, lo hace ser y existir tal cual es, lo compone, lo estructural [...] La Constitución que todo estado tiene como positiva, se ubica en el orden de la realidad o de las conductas, es una Constitución vigente y por ser vigente es una Constitución actual, presente, que se realiza. Esta primera aproximación que emplaza a la Constitución en el orden de la realidad, se completa, simultáneamente, con la afirmación de que la Constitución real es captada lógicamente como norma, lo que quiere decir que también es normativa. De este modo, la Constitución que todo estado tiene y que no puede faltar —porque si faltara el estado no existiría— es una Constitución material, captada neutralmente por los terceros como norma y por los protagonistas como imperativo, con forma de deber ser lógico.

En suma, el tipo historicista y el sociológico conciben la Constitución como producto de un medio social, es decir, como material y no formal. Aquí se ha optado por el segundo y tercer concepto de Constitución, —el historicista y el sociológico—, por dos razones: la primera es que, sin

¹ Iracheta Conecorta, María del Pilar. Las constituciones del Estado de México. Una aproximación histórica. En Revista Contribuciones desde Coatepec No.34, enero-junio del 2021. Págs. 1-29

dejar de reconocer que la Constitución también se define como la norma jurídica que determina los modos de creación del derecho y constituye el fundamento de validez de todo el resto del ordenamiento jurídico, no es de interés abordar las constituciones estatales desde esta perspectiva jurídica, pues, y esta es la segunda razón, el trabajo que se presenta refiere a las constituciones del Estado de México de 1827, 1861, 1870 y 1917, vistas desde la historia, lo cual implica un análisis sobre en qué medida la elaboración de esas constituciones y su articulado fueron la expresión y sistematización de la realidad social subyacente. En otras palabras, se pretende ver cómo y hasta dónde las Cartas Magnas de 1827, 1861, 1870 y 1917 respondieron y reflejaron el momento histórico en que nacieron.

Para ello se retoman dos criterios teóricos que van en consonancia con el enfoque historicista-sociológico de la Constitución. El primero es el de Ferdinand Lassalle, quien la define como la ley fundamental de un país. Para la creación de las constituciones, se debe tomar en cuenta, lo que Lassalle llama los factores de poder. Estos pueden ser la monarquía, la aristocracia, la gran burguesía, los banqueros, la pequeña burguesía, la clase obrera, el campesinado, entre otros. La Constitución es, entonces, la *suma* de los factores reales de poder que rigen en un país determinado, los cuales mantienen su expresión escrita en esta. Los factores se erigen en derecho y en instituciones jurídicas, y es castigado quien atente contra ellas. No obstante, hablar de la suma de factores de poder no debe entenderse como la adición de los intereses y aspiraciones de unos y otros. Miguel Covián explica que la idea de Lassalle apunta a una forma dinámica y dialéctica. A la palabra suma no le da el significado de 'adición', sino de 'resultado o resultante'. Los intereses de las distintas clases —como obreros y empresarios— son, por definición, antagónicos. Ambos, como factores de poder que son, buscan que sus intereses prevalezcan en favor de su beneficio y en perjuicio del otro. Estas fuerzas chocan, pero no pueden aniquilarse ni anular recíprocamente todo su poder; logran obtener la una de la otra lo que su poder real en cada caso les permite y hasta donde la otra fuerza se los consiente. De este choque de fuerzas, dice Lassalle, surge la Constitución.



La Carta Magna se interpreta como el resultado de la combinación de los intereses que en cada factor real logró predominar. Considerando la existencia de los factores reales de poder y su preeminencia sobre los ciudadanos, Lassalle afirma, según Cevedo que los problemas constitucionales no son primariamente problemas de derecho, sino de poder: “La verdadera Constitución de un país se sustenta en esos factores reales y efectivos de poder; mientras que las constituciones escritas no tienen ningún valor ni son verdaderas si omiten dar expresión a esos factores reales de poder que imperan en la realidad”.

Para Ramos Carl Schmitt concibió cuatro conceptos para referirse al término Constitución: el ideal, el relativo, *el absoluto y el positivo*. Este último es el que interesa. Bajo el concepto positivo, la Constitución es concebida como ‘decisión política fundamental’, una decisión concreta de conjunto sobre el modo y forma de la existencia de la unidad política. Esta decisión o conjunto de decisiones a las que Schmitt denomina política no deben confundirse con las normas jurídicas, cuyo conjunto frecuentemente se considera como la Constitución. En consecuencia, con estos argumentos, Schmitt analiza en profundidad el concepto de poder constituyente, en tanto fuerza capaz de adoptar decisiones políticas fundamentales, las cuales definen lo que es y no debe ser la Constitución. De este modo, las decisiones no son esencialmente normas, sino determinaciones sobre el modo y forma del Estado que el titular de la soberanía adopta por decisión propia, originaria, ilimitada e incondicional. Dichas decisiones no poseen una naturaleza jurídica, en tanto no provienen de procesos ni atribuciones normativas, sino de fuerzas políticas, de poderes reales que toman una alternativa entre varias posibles; además, son de capital importancia, ya que determinan y cimientan la organización política de la sociedad. En suma, las decisiones políticas fundamentales son previas a las leyes constitucionales y, por ende, condicionan su contenido.

Las leyes presuponen la existencia de una Constitución de la que derivan, mientras que la Carta Magna es un acto de soberanía. Las leyes gozan de una naturaleza jurídica, a diferencia de la Constitución, cuya naturaleza es esencialmente política. Las leyes constitucionales son creadas con base en una o varias decisiones políticas fundamentales, las cuales, en cambio, son el resultado de la voluntad política de quien las adopta. Por lo tanto, para Schmitt, la Constitución no es una norma o conjunto de normas, no debe confundirse con las leyes constitucionales ni debe considerarse inspirada en los principios jurídicos generales o en los más elevados ideales de una nación. La Constitución es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que adopta el titular de la soberanía y que definen el ser o modo de ser del Estado.

Derivado de este razonamiento, Schmitt, al igual que Lassalle, sostiene que la ley suprema, antes que norma, es realidad, y antes que deber ser es algo esencialmente relativo al ser del Estado. Abundando, para este jurista alemán, “la naturaleza de la Carta Magna, más que ser solamente un texto formal y escrito por órganos idóneos para ser cumplida, es una realidad de conveniencia, una realidad social de interrelaciones humanas entre diversos grupos”

La Primera República Federal (1824-1835) tuvo un nacimiento y desarrollo complejo; soportó “manifestaciones multitudinarias, tumultos, revoluciones políticas, mientras las instituciones representativas se encontraban en pañales”. Empero, para el liberalismo político, desarrollado en la primera década posindependentista, el objetivo primordial “fue la formación de un sistema constitucional. El trabajo de construir una estructura legal fundamental requirió de los esfuerzos del pequeño grupo de intelectuales de la nación, y dio lugar a una atmósfera cargada de optimismo político”. De este espíritu participó el naciente Estado de México. Desde 1824, el Congreso Constituyente del Estado de México, en ejercicio de la soberanía, libertad y autonomía interior, garantizada por la Constitución federal, promulgó la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Estado Libre y Soberano de México, sancionada el 6 de agosto de ese mismo año. Este documento precedió a la Constitución estatal de 1827, la primera con la que contó la entidad.

En el Estado de México la turbulencia política agitada principalmente por las logias yorkina y escocesa retardó la elaboración de la Constitución estatal; es más, fue la penúltima entidad en promulgarla. Pero es innegable el esmero con que fue elaborada en medio de tantas dificultades. La tarea que tuvieron ante sí los diputados constituyentes era inmensa: debían establecer un sistema fiscal y hacendario, la elaboración de una ley electoral, el establecimiento de un sistema judicial completo y una ley sobre el municipio. Uno de sus principales artífices fue el doctor José María Luis Mora, cuyas ideas liberales simpatizaban con las de la Constitución de Cádiz de 1812, así como con el utilitarismo de Benjamin Constant, que se reflejó en la Constitución a través de las garantías individuales, la soberanía del Estado y el control de las corporaciones civiles y religiosas, que, por un lado, limitaban a los individuos y, por otro, debilitaban el poder estatal.

La parte dogmática de las constituciones se refiere al contenido normativo —consensando y aceptado socialmente— con un valor intrínseco tradicional, validez cultural y un origen profundamente histórico; en esta división de la Constitución se encuentran establecidos los preceptos que mejor regulan y protegen la condición vital de los hombres en sociedad. En el ámbito del derecho, son normas cuya esencia de deber ser, expresan el respeto y acatamiento ineludible a los derechos del hombre y del ciudadano, el respeto y acatamiento a las autoridades competentes, respeto a la

propiedad privada y a los bienes públicos del Estado, etcétera.

Ahora bien, según Cristi, Carl Schmitt distingue entre el elemento político de una Constitución y el elemento propiamente liberal, es decir, el elemento jurídico, cristalizado en el Estado de derecho. Así, la Constitución liberal se define exclusivamente por el imperio de la ley, su objetivo es limitar y confinar las prerrogativas políticas que reclama el Estado para sí. En otras palabras, el verdadero sentido del constitucionalismo liberal [se centra] en demarcar un [perímetro] de protección de la libertad individual, con ello, se logra la anulación de la omnipresencia de la autoridad estatal. Por ello, es una noción esencialmente política.

La Constitución de 1827 se organizó en siete títulos y constó de 237 artículos. El proyecto constitucional tuvo, como ya se indicó, a uno de sus principales artífices, el doctor José María Luis Mora. Acorde con su carácter liberal, y el de otros que redactaron la Carta Magna, en la exposición de motivos, los diputados constituyentes cuidaron la división de poderes y sus límites, sobre todo los del Ejecutivo; explicaron que la Ley Orgánica, antecedente del texto constitucional, dividió y clasificó los poderes políticos, fijó las atribuciones de cada uno de ellos y los límites dentro de los cuales debían contenerse [...] concentró el poder y lo redujo a la unidad por la institución de los prefectos y subprefectos: su sanción puso término a la arbitrariedad a la que estaban sujetos los congresos constituyentes y enfrentó el poder del gobierno, siempre propenso al despotismo y mando absoluto, cuando no hay leyes que lo encierran en el círculo de sus atribuciones, impidiéndole obrar mal.

Asimismo, en su parte dogmática fue pionera, en el ámbito nacional, en incluir una serie de principios que bien podrían llamarse garantías individuales, que no figuraron en la Constitución federal de 1824, sino hasta la de 1857. En los artículos 6, 7 y 8 del título I, capítulo I, se garantizaron la libertad, la igualdad y el trabajo, no explícitos en la Constitución de Cádiz que tanta influencia tuvo en México, pero sí en la Declaración de los Derechos del Hombre, plasmados en la Constitución francesa de 1793. Aparte de los derechos imprescriptibles, en el artículo 6 del título I, capítulo I, la Constitución de 1827 condenó la existencia de la esclavitud, y, en el artículo 7 del mismo apartado, estableció el derecho de audiencia ciudadana y la supresión de títulos nobiliarios o privilegios hereditarios. Además, en los artículos 24, 25, 26 y 27 del título I, capítulo III se desglosaron los derechos de los ciudadanos y habitantes del Estado, tales como elegir y ser electos a cargos público, no realizar trabajos sin remuneración, el derecho de audiencia a inculpados antes de ser condenados a alguna pena y, por último, el derecho a expresarse con libertad sin ser reconvenidos o castigados.

Si bien, en contraste con el avance que supusieron estas garantías, acorde con la Constitución federal, el texto constitucional estatal estableció la religión católica como único culto permitido. Se entiende esta medida en el contexto de que era una práctica común y mayoritaria, la cual había construido lazos históricos de sociabilidad entre los mexicanos. Una última norma, adelantada a su tiempo, habló de suprimir las adquisiciones de manos muertas, es decir, las adquiridas por el clero. En este sentido, ya desde la década de 1820, pero más claramente en la de 1830, para Mora y otros intelectuales, como Lorenzo de Zavala, era ya un hecho que la sociedad mexicana discrepaba de las nuevas formas constitucionales, pues México seguía siendo la Nueva España en muchos aspectos: monopolios, estamentos y corporaciones, entre ellas la Iglesia católica, que ejercían privilegios y una tiranía corporativa entre sus miembros. De este modo, los principios liberales no podían aplicarse en un país con una fuerte impronta colonial. Desde 1830, Mora dejó a un lado el derecho constitucional y se enfocó en una lucha social en contra de las corporaciones civiles y religiosas”.

Pero había tenido la visión de incluir en la Constitución estatal de 1827 el artículo 9 del título I, capítulo I que rezaba: “Quedan prohibidas en el estado, en lo sucesivo las adquisiciones de bienes raíces por manos muertas”.

Otro asunto adelantado a su tiempo fue el proyecto de Ley para el Arreglo del Procesamiento Criminal en el Estado Libre de México, concebido por el doctor Mora. El proyecto destaca la adopción del sistema de tribunales en tres instancias inspirado en la experiencia española, cuyo objetivo, según Mora, era garantizar un sistema de impartición de justicia para la clase humilde, que fuera más efectivo que el corpus legislativo e institucional formado en la época colonial. Se estipuló también la instauración de un solo juez para cada partido y distrito, así como la creación de una suprema corte.

Una novedad de este sistema judicial fue la inclusión del juicio mediante jurados en los casos de jurisdicción criminal. Tal procedimiento era de origen inglés. Para Mora, los jurados debían

tener propiedad, porque ello garantizaba la independencia y confianza que estos podían inspirar al legislador y al pueblo.

Estas y otras medidas quedaron consignadas en la Constitución estatal de 1827.

Esta parte de las constituciones hace referencia a una serie de órganos, instituciones y entidades jurídicas que determina la naturaleza y estructura de un Estado de derecho. En otras palabras, “la Constitución finca los cimientos de un Estado de derecho para su estabilidad y permanencia en el tiempo”. Ahora bien, como lo comenta el jurista Antonio E. Pérez Luño, en las formulaciones constitucionales clásicas del Estado liberal de derecho, se trazaba una neta separación entre el Estado y la sociedad civil. “La Constitución se presentaba, de este modo, [con dos elementos]: a) la garantía normativa de los límites de la actuación del Estado, en beneficio de la libertad de los ciudadanos; b) [...] el estatuto jurídico de la organización política del Estado”

La Constitución del Estado de México de 1827 se basó en los principios que se establecieron en la Ley Orgánica Provisional de 1824, los cuales fueron reproducidos por el texto constitucional de manera exacta en el título I, capítulo I, artículos 1, 2, 3, 13: el Estado de México fue reconocido como parte integrante de la federación, independiente, libre, soberano en lo que exclusivamente tocaba a su administración y gobierno interior. Su forma de gobierno coincidió con la de las demás entidades: republicana, representativa y popular. La religión católica fue el único culto permitido.

Se instauró la división de poderes: Legislativo —título II, capítulo I, II, III, IV, V, VI, artículos del 28 al 120 —, Ejecutivo —título III, parte primera, capítulo I, II, III, IV, V, VI, artículos del 121 al 142—, el Consejo de Estado —título III, capítulo VII, artículos del 143 al 151—, finalmente, el poder Judicial —título IV, capítulo I, artículos del 171 al 217 —. Ahora bien, en lo que concierne a la división de poderes, como lo estableció primero la Constitución federal de 1824, la Constitución estatal le dio mayor peso al poder Legislativo en el título II, capítulo II, artículo 32 que contenía 19 atribuciones. El fortalecimiento del poder Legislativo en la Constitución de 1827 apuntaba a evitar las revueltas y tiranías de jefes políticos y gobernantes, herencia de la guerra de Independencia y los primeros años independientes. Aunque la Constitución de 1861 daba una categoría mayor al poder Legislativo, el Ejecutivo recibió más atención, pues después de la guerra de Reforma se necesitaba un Ejecutivo fuerte para tomar decisiones necesarias para consolidar la paz y el proyecto modernizador del país. En 1870 el Legislativo recobró su importancia ante un panorama del crecimiento del poder Ejecutivo, que culminó en el Porfiriato. También es notable que el Legislativo mantuviera su trascendencia en la Constitución de 1917, quizá porque fue necesario regular y equilibrar los poderes, dado que, como ocurrió con la Constitución de 1827, la arbitrariedad de jefes y caudillos revolucionarios hacía necesario un contrapeso y ese era el poder Legislativo.

Uno de los aspectos distintivos de la Constitución de 1827 fue la atención especial que brindó el Congreso Constituyente a los municipios, cuestión que no se contempló en otras constituciones locales. En la denominada “Segunda Parte. Gobierno político y administración de los pueblos”, la Constitución consagró los capítulos I, II, III y IV, artículos del 152 al 170 a las autoridades, sus funciones y atribuciones: prefectos, subprefectos y los Ayuntamientos. Como lo comenta Charles Hale (1977), si bien no hubo un consenso entre los diputados respecto a la mejor forma de organización de los municipios, sí estaban conscientes de que la situación de los organismos locales era grave. Destaca la posición del diputado constituyente José María Luis Mora, para quien el asunto de los municipios tenía un cariz doctrinario — relativo a los principios liberales—, más que uno pragmático. Según Mora, la sumisión de los municipios echaba por tierra las bases del sistema federal. Empero, Mora estaba más interesado en la autonomía administrativa de los municipios que en la política, por lo que fue partidario de un sistema de control jerárquico; gobernador, prefecturas, subprefecturas y Ayuntamientos, subordinados estos a los tres niveles gubernativos superiores.

Uno de los aspectos distintivos de la Constitución de 1827 fue la atención especial que brindó el Congreso Constituyente a los municipios, cuestión que no se contempló en otras constituciones locales. En la denominada “Segunda Parte. Gobierno político y administración de los pueblos”, la Constitución consagró los capítulos I, II, III y IV, artículos del 152 al 170 a las autoridades, sus funciones y atribuciones: prefectos, subprefectos y los Ayuntamientos. Como lo comenta Charles Hale, si bien no hubo un consenso entre los diputados respecto a la mejor forma de organización de los municipios, sí estaban conscientes de que la situación de los organismos locales era grave. Destaca la posición del diputado constituyente José María Luis Mora, para quien el asunto de los municipios tenía un cariz doctrinario — relativo a los principios liberales—, más que uno pragmático. Según Mora, la sumisión de los municipios echaba por tierra las bases del sistema federal.

Empero, Mora estaba más interesado en la autonomía administrativa de los municipios que en la política, por lo que fue partidario de un sistema de control jerárquico; gobernador, prefecturas, subprefecturas y Ayuntamientos, subordinados estos a los tres niveles gubernativos superiores.

Comenta Lassalle que la tendencia a promulgar una Constitución escrita en los tiempos modernos “proviene de que, en los factores reales de poder imperantes dentro de un país, se haya operado una transformación”. Fue el caso de México, cuando, en el último tercio del siglo XIX, los factores reales de poder sufrieron una transformación con el triunfo de los liberales. En efecto, en 1861, después de su exilio, el licenciado Benito Juárez regresó a gobernar la república mexicana, luego de tres años de lucha (1858-1861) entre liberales y conservadores a causa de la promulgación de las Leyes de Reforma y de la Constitución de 1857. Durante esta lucha, el Ejército, la Iglesia y los conservadores sufrieron derrotas, no definitivas, pero sí contundentes, en su poder, riqueza y autonomía. En ese momento, el partido liberal, triunfador en la contienda, vertió toda la ideología liberal en la Carta Magna: los derechos fundamentales del hombre y el ciudadano; el respecto inviolable a la división de poderes; la vuelta definitiva al federalismo; la convivencia pacífica y armónica entre los estados para acabar con el centralismo del poder político; la separación entre la Iglesia y el Estado; la supresión del fuero eclesiástico y militar; la exaltación del individualismo; la organización jurídica de instituciones permanentes, establecidas por el derecho, para mayor garantía y seguridad de la paz; la implantación de leyes y técnicas electorales para los regímenes interiores de los estados y para la república federal y, finalmente, la educación del pueblo en la democracia. Sin embargo, en octubre de 1861, el proyecto liberal se vio amenazado con la llegada de representantes de Inglaterra, Francia y España que venían a cobrar la deuda externa de México.

En el Estado de México, el general Felipe Berriozábal —quien había combatido a los conservadores en la entidad mexiquense— asumió el cargo de gobernador interino, desde mayo de 1861 hasta marzo de 1862, cuando, por órdenes del presidente Benito Juárez, fue sustituido por el general Tomás O’Horan. En el breve periodo de su administración, Berriozábal impulsó el proyecto liberal e implantó en la entidad las Leyes de Reforma liberales, especialmente la desamortización de los bienes de la Iglesia —Ley Lerdo— y, en menor medida, de corporaciones civiles. La idea era quebrantar el poder económico eclesiástico y la plena implantación de un Estado laico y soberano. Dichos bienes fueron vendidos a particulares que ya los usufructuaban. Asimismo, se vinculó la Ley Lerdo con la de Nacionalización de los bienes de la Iglesia —promulgada por Benito Juárez en 1859—.

Pero el gobierno de Berriozábal realizó una acción trascendental al promulgar la segunda Constitución del Estado de México en el turbulento año de 1861. Esta Carta Magna se considera como fruto natural de la victoria del partido liberal contra el conservador en la guerra de Reforma. Como en la Constitución federal de 1857, los principios del liberalismo quedaron plasmados en la Constitución estatal de 1861. En términos de Lassalle y Schmitt, tanto la Constitución local como la federal, fueron la expresión del reacomodo de los factores reales de poder, cuyo resultado fue el surgimiento del Estado liberal triunfante. Asimismo, como lo señala Schmitt, más que ser solamente un texto formal y escrito por órganos idóneos para ser cumplida, la nueva Carta Magna fue una realidad de conveniencia, una realidad social de interrelaciones humanas entre diversos grupos de corte liberal.

En el proyecto original “participaron liberales tan destacados como Simón Guzmán, Manuel Alas, Leocadio López, Refugio de la Vega, Juan Saavedra, Vicente M. Villagrán, y otros. Sin embargo, la segunda Carta Magna estatal entró en vigor por pocos años en el Estado de México”.

La Constitución de 1861 se organizó en 35 capítulos y 204 artículos, los cuatro últimos fueron transitorios. Acerca del enfoque asumido, los diputados de la Comisión para realizar su proyecto, en la exposición de motivos, dijeron apoyarse en la razón y el pragmatismo, herencia ilustrada, la primera, y principio liberal, el segundo; apelaron al pasado histórico como lección para la mejor práctica constitucional y enfatizaron las cuestiones constitucionales para que apelaran más al *juicio* y la *prudencia* y no tanto al ingenio, “alejándose del terreno especulativo, deben ser rigurosamente prácticas, aprovechando las lecciones del pasado”. En este contexto, la Comisión entendió su tiempo histórico, el cual se insertaba en el difícil y complejo proceso de la consolidación de México como nación. Los diputados apostaron a la modernidad liberal y manifestaron en la exposición de motivos, la necesidad de retocar lo que ya era anticuado y superfluo en la primera Constitución estatal de 1827, [para ponerlo] en armonía con los respetables preceptos de la Constitución Federal de 1857 y Leyes de Reforma, agregando [disposiciones] que hacían necesarias el bien general y la

tendencia democrática, notoriamente expresados por los órganos de prensa.

En suma, el esfuerzo de la Comisión Constitucional se dirigía a lograr “la felicidad del pueblo, fuente única del poder público y verdadero origen de la soberanía”. La última frase merece un comentario. El concepto moderno de *felicidad* al que aluden los diputados proviene de la Ilustración del siglo XVIII, y es diferente al de la Antigüedad. En efecto, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América y la Declaración de los Derechos del Hombre establecen el derecho a la felicidad de todos. Dicha felicidad es derecho del individuo, no es capricho del destino ni tampoco don divino, como se conceptuaba antes de las ideas ilustradas. Es algo que todos deben alcanzar en la tierra, aquí y ahora. En ese contexto aparece el Estado: “El ser humano tiene derecho a ser feliz y es misión del gobernante conseguirlo”. El liberalismo adoptó ese concepto de felicidad para el pueblo. En el caso concreto que se cita en este trabajo, los diputados del Estado de México asumieron la felicidad del pueblo como base de la soberanía popular, como lo postulaba Rousseau: “La soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo que trabaja para su felicidad”, la cual debía ser garantizada por el Estado liberal.

Ahora bien, como ya se había expuesto, Carl Schmitt distingue entre el elemento político de una Constitución y el elemento propiamente liberal, es decir, el elemento jurídico, cristalizado en el Estado de derecho. Así, la Constitución liberal se define exclusivamente por el imperio de la ley; su objetivo es limitar y confinar las prerrogativas políticas que reclama el Estado para sí. En otras palabras, el verdadero sentido del constitucionalismo liberal “se centra en la demarcación del perímetro de protección de la libertad individual, con ello, se logra la anulación de la omnipresencia de la autoridad estatal. Por ello, es una noción esencialmente política”.

En este contexto, fiel a la ideología liberal de poner el dique entre el poder del Estado y la libertad individual, en su parte dogmática, la Constitución de 1861 revivió el capítulo de las garantías individuales, las cuales se promulgaron después en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que consagró los derechos del hombre como jerarquía suprema de la Constitución por sobre cualesquier otro; además, de la subordinación de toda autoridad del país y de las leyes a tales derechos “para lograr su eficacia mediante las garantías otorgadas en la misma ley suprema, y el deber universal de respeto ‘erga omnes’ de gobernantes y autoridades a estos derechos substantivos, así como también todo particular”.

Como se expuso anteriormente, varias de las garantías individuales fueron consagradas en la primera Constitución estatal de 1827, antes de la de 1857. El Congreso Constituyente de 1861 estaba consciente de ese hecho y seguramente quiso honrar el papel pionero de los constituyentes de 1827, reafirmando el rango constitucional que debían tener dichas garantías, tal como se lee en la exposición de motivos donde la comisión especial, que redactó la Constitución de 1861 dejó escrito lo siguiente: Toda sociedad, para ser justa y duradera, preciso es que considere los imprescriptibles derechos del hombre, determinarlos con cuanta mayor claridad sea posible, es una de las primeras condiciones de una Constitución Política y su respeto e inviolabilidad uno de los primeros deberes del funcionario público [...] aunque estos derechos estén perfectamente consignados en la Constitución general obligatoria en toda la República, la comisión juzgó conveniente reproducirlos formando el capítulo: “de las Garantías Individuales”.

De este modo, los derechos individuales, amparados por el texto constitucional, eran la proscripción de la esclavitud; la inviolabilidad de la propiedad; la sacralidad del domicilio; el trabajo y la industria libres; la desaparición de leyes retroactivas, prisiones y juicios arbitrario tribunales especiales, confiscación de bienes, penas infamantes, la distinción de nobleza entre los ciudadanos, empleos hereditarios, finamente, los méritos serían el producto de los servicios personales. De este modo, en el capítulo II, artículos del 8 al 21, el principio liberal de la igualdad ante ley sería perfecta y, ante ella “como ante la Divinidad, no habrá más distinciones que las que forme la virtud”.

Como se había formulado desde la primera Constitución de 1827, la de 1861, en el capítulo XVII, artículos 98 y 99, respetó la división de los poderes gubernativos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales presentaron una continuidad institucional, no importando los periodos de inestabilidad causados por los enfrentamientos entre liberales conservadores. Asimismo continuó en funciones el Consejo de Estado, establecido desde la Constitución de 1827 (Colín, 1974). En cuanto al poder Ejecutivo, este recayó en el gobernador del Estado, el cual sería elegido de manera indirecta, en primer grado y en escrutinio secreto, según los términos que fijados en la ley electoral. La Constitución de 1861, en el capítulo XIII, artículos 78 y 85, previó que las Juntas Electorales, en caso de vacar el cargo de gobernador, hiciera una nueva elección basada en la de los últimos

diputados; esa prescripción se modificó en el sentido de que el pueblo fuera convocado por el Congreso o la Diputación Permanente para hacer la elección; no obstante, si la vacante ocurriera dentro de los seis meses últimos del periodo constitucional, la Legislatura sería la encargada de nombrar gobernador sustituto.

Esta Constitución enfatizó la importancia del Legislativo —compuesto de una sola cámara— aunque trató de otorgar más poder al Ejecutivo. En efecto, en el ámbito estatal, distrital y municipal, las atribuciones de los diputados, incluidas en el capítulo VII, artículo 35, enlistaban 19 facultades que cubrían prácticamente todos los aspectos de la administración pública: territoriales, electorales, fiscales, presupuestarias, educativas, militares, civiles. Es elocuente la capacidad legislativa otorgada por la Constitución a la Cámara, consistente en “dictar leyes para la administración y gobierno interior del Estado en todos sus ramos, interpretarlas, aclararlas, reformarlas o derogarlas”. Es más, entre las atribuciones de los diputados estaba promover juicio en contra de los propios diputados, gobernadores, secretarios de despachos, consejeros y ministros del Tribunal Superior, por delitos comunes o de oficio y contra el tesorero por delitos fiscales. También, ordenar el establecimiento o supresión de los cuerpos municipales y dar reglas para su organización (Colín, 1974). Además, la Constitución consagró los capítulos VIII sobre los requisitos para ser diputados, otorgándoles garantías, como no ser enjuiciados por sus opiniones y votaciones en el Congreso, tampoco por delitos comunes —artículos del 36 al 41—; el capítulo IX se dedicó a las elecciones de los diputados — artículos del 42 al 45—; el X, a la reunión receso y renovación del Congreso —artículos del 46 al 51—; el capítulo XI abarcó el tema de la Diputación Permanente en los artículos del 56 al 59, finalmente, el capítulo XII trataba sobre las leyes.

En el capítulo XXV, artículos del 135 al 164, el poder Judicial estaba encabezado por el Tribunal Superior de Justicia, compuesto únicamente por seis magistrados y un fiscal, algunos de esos magistrados ocuparon interina o provisionalmente el Ejecutivo. La autonomía de este poder fue asegurada gracias al artículo 135, que establecía que ni el Congreso ni el Ejecutivo podían avocarse al conocimiento de las causas civiles y criminales pendientes.

Ahora bien, la Constitución de 1861 retomó de la de 1827 la sección titulada “Del gobierno político y administrativo de los pueblos”, regulada en el capítulo XVIII, artículos de 100 al 115. Los 27 distritos estaban divididos en municipalidades y municipios. Para consolidar la institucionalización municipal, en la segunda mitad del siglo se impuso la presencia de un delegado del poder Ejecutivo que debería presidir los Ayuntamientos: el jefe político.

Este cumplía con las funciones otorgadas por los diputados para gobernar los distritos y para facilitar la articulación entre la línea del gobernador y la actuación de los Ayuntamientos. A partir de la Constitución estatal de 1861, se reconoció la autoridad ejecutiva de los jefes políticos —como antes la de los prefectos y subprefectos— elegidos por el gobernador. La ley que los respaldó fue la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado, decretada por el gobierno estatal el 21 de abril de 1868. El antecedente de la norma anterior fue la Ley Reglamentaria de las Atribuciones de los Prefectos y Subprefectos, expedida en 1852. Los jefes políticos abarcaban el control de prácticamente todos los ramos de la administración pública municipal, con el objeto de lograr el programa de gobierno que apremiara el desarrollo económico, la eficacia administrativa y la seguridad pública. En este último aspecto, eran muy precisas las disposiciones para atender los ramos municipales, con el objeto de no dejar espacios en los que cupieran decisiones autónomas. Desde 1861 y hasta 1917, solo hubo una demarcación, un distrito y una autoridad: el jefe político.

En cuanto a los Ayuntamientos, en los primeros años de la República Restaurada (1867-1870), la estructura municipal se caracterizó por la coexistencia de dos demarcaciones municipales: la municipalidad, regida por un Ayuntamiento (autoridad colegiada elegida por los ciudadanos) y el municipio, de menor jerarquía, regido por una autoridad individual: el *municipal*. En el periodo de la República Restaurada (1870-1876) y todo el Porfiriato, así como en los primeros años de la Revolución (1911-1917) se distinguen de la anterior porque los municipios, como las municipalidades, fueron regidos por un Ayuntamiento.

En suma, a partir de la vigencia de la Constitución de 1861 se dio un importante cambio en la administración municipal, los Ayuntamientos quedaron sujetos a los jefes políticos quienes substituyeron a los prefectos y subprefectos. La injerencia de las autoridades intermedias continuó, porque la mayoría de los subprefectos adquirieron el rango de jefes políticos cuya jurisdicción eran precisamente los distritos.

Venustiano Carranza fue el jefe de la facción triunfadora en la Revolución, la cual se impuso a sus contrarios y cobró legitimidad de manera paulatina. Él convocó —conforme a las reformas a los artículos 4, 5 y 6, del Decreto de las Adiciones al Plan de Guadalupe— a elecciones para un Congreso Constituyente que debía conocer el Proyecto de Constitución Reformada. Según esta convocatoria, se limitaba el mandato de Carranza al estudio de dichas reformas: se fijó un plazo de dos meses para realizar la tarea. El Congreso al cual se convocó, solamente admitió a los calificados como no enemigos de la Revolución o, en su caso, los que no suscribieron el proyecto de revolución carrancista, como los zapatistas y villistas. Otros de ellos abandonaron el país durante la lucha armada, y varios lustros después de la expedición de la Constitución regresaron, pero no se sumaron al proyecto emanado de ella. Sin embargo, gracias a la irrupción de los grupos populares en la Revolución mexicana, frente a las formulaciones constitucionales clásicas del Estado liberal de derecho, las cuales, repitiendo la explicación de Pérez Luño, separaban al Estado de la sociedad civil. De lo anterior surge, como lo explica Monroy, un nuevo modelo de Estado mexicano: el social y democrático de derecho, que ha supuesto la abolición fáctica de la separación entre el Estado mexicano y la Sociedad Civil; de ello se infiere la posibilidad y la exigencia de que el Estado, representado por una fuerza, [el Poder Constituyente según Schmitt encarnado, en nuestro caso de estudio en los Diputados del Constituyente Federal y del Estado de México de 1917], lejos de inhibirse de las condiciones que forman su estructura económico-social, asuma la responsabilidad de la transformación de dicha estructura en función de los grandes valores constitucionales y, en particular, de la igualdad”.

De este modo, la revolución triunfante representó, tal como lo postuló Ferdinand Lassalle, una suma de intereses de varios grupos, algunos, nuevos, de orientación popular, y sus proyectos respectivos. Estos grupos no se ajustaron a la voluntad sola del Primer Jefe. Al Proyecto de Carranza, le fueron incorporados algunos de los postulados revolucionarios, en los artículos 3, 24, 27, 115, 123 y 130, por lo menos. Para realizar ese proyecto, la Constitución de 1917 afirmó la soberanía popular, residente en el pueblo y no en individuos específicos.

Ahora bien, Uriel Leal explica que la convocatoria de Carranza dio lugar a un nuevo contrato social: la Carta Magna, promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro, la cual incluyó una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos y a las garantías individuales. La forma de gobierno continuó siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, este último dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de diputados y senadores. Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección: se suprimió la vicepresidencia y se dio mayor autonomía al poder judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país, relativo a la propiedad de la tierra. En esta se determinó la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de ocho horas, y se reconocieron como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores. En teoría, la Constitución de 1917, era una de las más avanzadas del mundo, primordialmente por los contenidos de los artículos: 3, 27 y 123. Fue una aportación de la tradición jurídica mexicana al constitucionalismo universal, en virtud de ser la primera Constitución de la historia que incluyó derechos sociales, dos años antes que la Constitución alemana de Weimar de 1919. De este modo, Carranza hizo hincapié en la apertura de sesiones del Congreso que presentaba el proyecto de Constitución reformada —la de 1857— de la cual había que dejar intacto el espíritu liberal y la forma de gobierno. Las reformas debían eliminar lo que la hacía inaplicable.

La Constitución de 1917, en su versión primera, ofrece una combinación de varios modelos de Estado que proceden de diversas épocas, y también sobre el ejercicio del poder. En ella se puede identificar la presencia de tres modelos de Estado: *liberal*, *central* y *social*, el primero, o sea, el liberal, representado por una parte significativa de su antecesora, la de 1857, de corte liberal y origen del modelo fundador. El segundo, o sea el central, se configura con elementos de tipo autoritario, que es la forma en que se ejerció el poder entre 1874 y 1912 y reformó la Constitución liberal para fortalecer los poderes federales y presentar a la federación como la protagonista principal del desarrollo económico, político y social del país. Por último, el modelo social, que comprende principios derivados de las demandas de este tipo y que buscan ampliar las bases sociales del Estado surgido de la Revolución sin desarticular el perfil autoritario que caracteriza al modelo central. El texto asumía además dos concepciones diferentes de poder público: una que limitaba sus acciones para permitir el respeto del individuo y otra que limitaba las acciones de los individuos para garantizar a otros individuos determinadas condiciones de vida. La primera concepción es considerada

la parte liberal de la Constitución, y la segunda, la social. El título I, sección I de la Constitución de 1857, *reconocía* los derechos del hombre; esta parte en la Constitución 1917, se denominó “De las garantías individuales” y establecía que dichas garantías son *otorgadas* por la Constitución. La concepción social no estaba en el proyecto de reformas que presentó el Primer Jefe al Constituyente, no obstante, fue el resultado de los ásperos debates que sobre algunas materias se dieron en el seno de la Magna Asamblea. Esta se encuentra fundamentalmente en los artículos 27 y 123.

En este contexto se abordará la formulación de la Constitución del Estado de México, aprobada el 31 de octubre de 1917 y promulgada el 8 de noviembre de ese mismo año por el gobernador, general Agustín Millán, leal partidario del general Venustiano Carranza.

La Carta Magna fue discutida y aprobada por los quince diputados propietarios y sus respectivos suplentes: José López Bonaga y Manuel Lara (Zinacantepec); Prócoro Dorantes y Salvador V. Gordillo (Tenancingo); Enrique Millán Cejudo y Agustín Téllez (Otumba); Malaquías Huitrón propietario y Antonio Chaparro, suplente (El Oro); Carlos Campos y Leopoldo Pérez (Valle de Bravo), Miguel Flores y Manuel H. Trujillo (Ixtlahuaca); Gabino Hernández y Guillermo Aguilar (Zumpango); Issac Colín y Juan López Tello (Chalco); Isidro Becerril y Daniel Basurto (Jilotepec); Germán García Salgado y pablo Rodríguez (Texcoco); Carlos Manuel Pichardo Cruz y Enrique Guadarrama (Toluca); Protasio I. Gómez y Tomás M. Ordóñez (Tenango); Raymundo R. Cárdenas y Manuel Aceves (Cuautitlán); Tranquilino Salgado Santander y Pedro Rocha (Tlalnepantla); David Espinoza García y Mariano León (Lerma). Quedaron vacantes los distritos de Sultepec y Temascaltepec.

La mayoría de los congresistas, con excepción de Prócoro Dorantes, “habían sido parte del movimiento revolucionario, como simpatizantes del general carrancista Francisco Murguía”.

De este modo, y de acuerdo con Ferdinand Lassalle, es claro que tanto la Constitución federal como la estatal de 1917 se sustentaron en esos factores reales y efectivos de poder que imperaban en la realidad postrevolucionaria: a la cabeza los del grupo carrancista, triunfante en la contienda revolucionaria. Sin embargo, y como también lo postula Lassalle, del choque de fuerzas —en este caso, las revolucionarias— surge la Constitución. En suma, la Carta Magna se interpreta como el resultado de la combinación de los intereses que cada factor real de poder logró prevalecer. Por ejemplo, la facción zapatista en el Estado de México, representada por el doctor Gustavo Baz, quien fue gobernador entre 1913-1914, no figuró en el Constituyente de 1917, pero los ideales de la lucha agraria fueron reivindicados por el licenciado Andrés Molina Enríquez, quien, despedido por Carranza, fungió como secretario de gobierno del general Agustín Millán y, desde ese foro, pudo ver cristalizado su proyecto de reforma agraria, que, si bien no fue la ideada originalmente por la facción zapatista de Baz, recogió el espíritu de esa lucha.

Cabe traer a colación en este nuevo contexto histórico, el concepto positivo de Constitución, formulado por Carl Schmitt, en el cual la Carta Magna es concebida como decisión política fundamental, una decisión concretada conjunto sobre el modo y forma de la existencia de la unidad política, en este caso, el nuevo Estado mexicano postrevolucionario.

Consecuente con esta definición de la Constitución como una decisión política fundamental, Carl Schmitt enfatiza el papel del poder constituyente, definido como la voluntad política, cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional.

Ahora bien, en derecho constitucional, el poder constituyente es el arquitecto que planea, crea poderes y señala a cada uno de ellos su función y cómo deben desempeñarlas y los poderes constituidos son los maestros de obras que desempeñan sus labores y cumplen su cometido con estricto apego a las disposiciones y planos elaborados por el arquitecto constituyente.

Pero, tal como lo explica Schmitt, las decisiones tomadas por el poder constituyente no poseen una naturaleza jurídica, pues no provienen de procesos ni atribuciones normativas, sino de fuerzas políticas, de poderes reales que toman una alternativa entre varias posibles, además son de capital importancia, ya que determinan y ponen los cimientos de la organización política de la sociedad. En suma, las decisiones políticas fundamentales son previas a las leyes constitucionales y, por ende, condicionan su contenido”.

Según esta definición, la decisión del poder constituyente corresponde a un acto de la voluntad, y esta es una característica que comparte con la soberanía. Es importante aclarar aquí el

sentido que Schmitt le da al concepto de soberanía en una Constitución. Luego de la caída de un régimen y la emergencia de un régimen revolucionario, se da el advenimiento de una democracia absoluta, fundada en el poder constitucional soberano del pueblo, que reemplaza al régimen anterior. Para Schmitt, la soberanía queda de manifiesto con gran claridad en el momento de la génesis constitucional, las Constituciones no son autosuficientes, o autogeneradas, como supone el liberalismo. Por el contrario, se fundan en decisiones constituyentes que son soberanas, en la medida que crean el sistema jurídico constituido. Por ello se puede decir que el poder constituyente *trasciende* al poder constituido. En este contexto, resulta por demás interesante el caso del Estado de México, donde —según Héctor Ibarra— sobrevino una contradicción jurídica, cuando existía la vigésima sexta legislatura, que sesionaba por la mañana, a la cual se integrarían los diputados elegidos para el Congreso Constituyente. Es decir, la contradicción residía en que la vigésima sexta Legislatura era el Poder Legislativo, *un poder constituido*, conforme a la Constitución estatal de 1861, reformada en 1870, en tanto el Congreso Constituyente era precisamente un poder constituyente, encargado de crear una nueva Constitución. No obstante, la Legislatura y el Congreso Constituyente trabajaron juntos, hasta que tiempo después, el Congreso Constituyente sesionó solo, hasta culminar su cometido. Y es en este punto donde, quizá podría decirse, que el poder constituyente estatal trascendió al poder constituido, al promulgar una nueva Carta Magna que iniciaba una nueva era; de este modo quedó la vigésima séptima legislatura como parte del antiguo régimen.



La Constitución del Estado de México de 1917 presenta tres aspectos, clasificados por Gerald McGowan más o menos de manera parecida a la realizada por María del Refugio González para la Constitución federal de 1917.

El aspecto repetitivo, que recoge disposiciones similares dispuestas en las constituciones anteriores de la entidad de 1827, 1861, 1870, así como en las constituciones federales de 1824 y 1857, cuyas ideas generales otorgan continuidad a la constitucionalidad nacional y estatal. Mario Colín refuerza ese argumento cuando comenta: Las reformas a la Constitución de 1861, que se pusieron en vigor en 1870, influyeron mucho en aspectos fundamentales de la Constitución de 1917, que a su vez fue influida, quizá menos que en épocas anteriores, por los principios constitucionales

de la Constitución de Querétaro de 1917. Esta aparente menor influencia se debió a que se había precisado el carácter del régimen de soberanía de los estados, obligados a acatar los principios fundamentales de la Revolución mexicana que no era necesario reiterar ni era posible omitir a riesgo de merecer castigo bien de carácter administrativo, bien de carácter judicial, pecuniario o corporal.

El aspecto reformador, los trabajos legislativos inicialmente se plantearon como un Proyecto de Reforma a la Constitución de 1857, en el caso federal y en de 1870 en el caso estatal. Su intención original era efectuar precisamente reformas para evitar la repetición de procesos ‘extraordinarios y torcidos’ y prevenir las causas de la revolución”, no efectuando, entonces cambios fundamentales o estructurales, ni pretender incorporar a la Constitución, a debate, algunos elementos que hubieran podido calificarse de conquistas revolucionarias. Ese era el proyecto presentado por Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro, más no el de Andrés Molina Enríquez al Congreso Constituyente del Estado de México. Sin embargo, el último proyecto también se llamó de reforma; pero, al finalizar el proceso legislativo, los diputados borraron esa frase.

El tercer aspecto contempla los elementos esencialmente revolucionarios contenidos en la Constitución, en contraste con los reformadores. En la Constitución del Estado de México, varios elementos revolucionarios federales, reforzados por el proyecto de Andrés Molina Enríquez, tuvieron un impacto decisivo: los derechos campesinos, obreros, el desarrollo municipal, una estructura estatal propia, el equilibrio entre los tres poderes.

Así, de manera parecida a la de la Carta Magna federal de 1917, la estatal conservó parte de la herencia liberal, pero contempló la introducción de disposiciones de carácter social, producto de los ideales del movimiento revolucionario y del carácter del nuevo Estado posrevolucionario, interventor y benefactor. De acuerdo con Lassalle y Schmitt, la nueva Constitución cristaliza los acuerdos del grupo triunfante: los carrancistas, pero, de alguna manera, recupera la herencia histórica anterior, de tintes liberales, así como ciertos principios de otros grupos no ganadores, aun si estos no estuvieron presentes en los debates.

Se aprobaron los artículos que estipulaban el ejercicio de la soberanía por el pueblo, por medio de los poderes constituidos del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los Ayuntamientos municipales. En cuanto a la forma de gobierno, la entidad federativa adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, introduciendo el poder soberano del pueblo y respetando la división de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, haciendo énfasis en su equilibrio y armonía —título segundo, capítulo primero, artículos 35, 36—. Sin embargo, el error del Constituyente fue aproximarse más bien al desequilibrio de los poderes, el cual se arrastraba desde la Constitución federal de 1824 (así como la estatal de 1827), en la cual se consagra al poder Legislativo como el único depositario de la soberanía popular. Siguiendo la tendencia de las anteriores Constituciones estatales, la nueva Carta Magna rompió con el equilibrio de poderes, al atribuir al Legislativo una cantidad grande de responsabilidades, lo que le permitió intervenir y decidir en los campos del poder Ejecutivo y Judicial, los cuales asumieron un papel secundario. En efecto, como lo explica McGowan, el Congreso Constituyente coartó el poder del gobernador, al impedirle que nombrara al procurador general; quiso también imponerle un tesorero, nombrado por los diputados. En la Constitución se enumeraron mecanismos para enjuiciar al gobernador, casi bajo cualquier pretexto. Para rematar, el Constituyente se opuso a la inamovilidad de los jueces, propuesta por el diputado Carlos Pichardo, y prefirió reservar a la Legislatura el poder de nombrar a magistrados y jueces; asimismo el Legislativo controló al poder municipal. También los diputados — contravinieron el principio revolucionario y constitucional de corte antirreeleccionista— permitieron, de facto, la reelección de ellos mismos, pues, en el artículo 44 se decía que los diputados nuevamente electos debían presentar su credencial a la Secretaría de la Legislatura

La Constitución estatal de 1917 llevaba, hasta 1994, 77 decretos de reforma. Pero, como lo considera Reynaldo Robles, la reforma de 1995 constituyó “una reestructuración total de la Constitución de 1917, pues se reformaron, adicionaron y derogaron diversos libros, capítulos, artículos y fracciones”. Este trabajo fue hecho durante la administración del gobernador del Estado, licenciado Emilio Chuayffet, y su secretario de gobierno, el doctor César Camacho Quiroz. El objetivo era contar con un texto constitucional más acorde con la realidad vivida en ese momento, en la cual temas como el medio ambiente, los grupos indígenas y las elecciones libres se hicieron más visibles en la entidad.

Las principales modificaciones fueron las siguientes: se organizó en 9 títulos, divididos en 149 capítulos, con 15 transitorios, subdivididos en secciones. En cuanto al contenido, no cambiaron

las disposiciones políticas fundamentales: la supremacía e inviolabilidad de la Constitución, la forma de gobierno federal, democrático y popular y el federalismo, la división de poderes, el municipio libre, así como el referéndum, el establecimiento de un organismo autónoma en cuestiones electorales, además se instituyó la elección de 45 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 30 de representación proporcional. Para el cargo de gobernador se previnieron los supuestos de su falta nombrando un gobernador interino o sustituto. En el ámbito del poder Judicial, se creó el Consejo de la Judicatura, se suprimió la inamovilidad de los jueces y se desconcentró el Tribunal Superior de Justicia mediante el establecimiento de Salas Regionales. En lo tocante al ámbito municipal, los Ayuntamientos se incorporaron al Constituyente permanente, ya que se estableció la aprobación de la mitad más uno de los Ayuntamientos, para aprobar las reformas y adiciones de la Constitución, además de la aprobación de la Legislatura (Robles, 2001). En el artículo quinto, se incluyeron las garantías y derechos, referidos a los de la Constitución federal de 1917. Además, en el artículo sexto se incorporó el derecho al respeto del honor de crédito y prestigios de las personas, lo mismo que el séptimo, que prohíbe las penas de privación de la vida, confiscación de bienes y la privación de la libertad a perpetuidad, además, los derechos de los pueblos indígenas, el mejoramiento del ambiente y la protección a la naturaleza, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, asociado a la preservación de la flora y fauna existentes.

Conclusión

Empero, visto el tema desde la perspectiva histórico-sociológica de Ferdinand Lassalle y Carl Schmitt, se realizó una reflexión general sobre la consonancia o disonancia de esos textos constitucionales con su realidad social correspondiente. Para lograr lo anterior, la reflexión se basó en la argumentación de Ana Poyal, en el sentido de que los textos constitucionales “tienen un proceso evolutivo de acuerdo con el desarrollo de sus propias especificaciones técnicas y depuración de prácticas que van haciéndose más flexibles y realistas, más pragmáticas, en un intento de moldear la realidad, conectándose con hechos concretos, instrumentales”. En este contexto, puede verse que las constituciones estatales estuvieron inmersas en un proceso de prueba y error. La de 1827 constituyó el primer texto y se redactó en medio de un periodo de gran agitación política: después de la guerra de Independencia. Sin duda, como ha sido reconocido por diversos estudiosos, es un texto muy original y avanzado para su época, más aún que la Constitución federal de 1824. Pero esas cualidades también contribuyeron a la inobservancia de una buena parte de su articulado. Como se apuntó, el doctor Mora, el artífice principal de la Constitución de 1827, se preguntó en su momento si esa Carta Magna, hecha por un grupo de intelectuales liberales, correspondía a los anhelos de una colonial, atrasada y tradicionalista sociedad, existente todavía en el México republicano. De ahí que, de 1830 en adelante, Mora creyó más en reformar a la sociedad que en elaborar textos constitucionales abstractos.

El triunfo liberal, luego de la guerra de Reforma, fue el prólogo para la elaboración de las constituciones de 1861 y 1870. Si bien la de 1861 tuvo una vigencia no muy larga y pasó por la turbulencia de la intervención francesa, sin duda representó, como lo formuló el Congreso Constituyente, un texto que tenía, al parecer, más en consonancia con la realidad, pero, sobre todo, un espíritu más pragmático y aplicable a la sociedad de su tiempo. En este sentido, la de 1870 reflejó en su contenido el momento del liberalismo triunfante cuyo objetivo era la modernización del Estado de México, al establecer artículos que favorecían la racionalidad administrativa y el apoyo a una burguesía en ascenso, aunque los grupos populares no estaban realmente representados todavía.

En cuanto a la Constitución de 1917, esta presentó innovaciones con respecto a los textos constitucionales clásicos de corte liberal, aunque no abjuró de esta doctrina, pero mostró en su hechura el impacto del acceso de sectores sociales a las disposiciones constitucionales, luego de la Revolución mexicana. Como Constitución de la era moderna, la de 1917 ahondó con más detalle en el modelo económico, la instrumentación de las garantías y derecho del hombre, además de atender los reclamos y anhelos de los sectores populares, pospuestos durante largo tiempo. Pero, sobre todo trató de ser un instrumento más eficaz de regulación de la realidad, proceso que culminó con la reforma constitucional de 1995. Reiterando el esfuerzo de los constituyentes a lo largo de la formulación de las cuatro constituciones, parece que aun, en este tiempo, existe una disonancia entre la realidad y el texto constitucional; todavía no se consolida del todo un Estado de derecho fuerte y efectivo ni se han paliado las desigualdades sociales. En este sentido, hablando de la Constitución de 1917, la cual hizo énfasis en las necesidades de los grupos menos favorecidos, a poco más de cien años de su promulgación, debería estar más vigente que nunca como el texto que norma la vida política y social de los mexicanos. Es una necesidad acuciante que los dere-

chos sociales de la población, garantizados por la Carta Magna, sean efectivamente garantizados y puestos en práctica.

Régimen Político y Democracia:

Conflicto Constitucional en el Pluralismo Incompleto

Francisco Valdés-Ugalde¹

En 1928, el General Álvaro Obregón (presidente de 1920 a 1924) fue reelecto tras forzar una reforma constitucional para hacer posible la reelección presidencial, pero fue asesinado antes de asumir el cargo. Plutarco Elías Calles, quien fue su sucesor en 1924, se convirtió en el verdadero poder detrás de tres presidentes “títeres” que gobernaron entre 1928 y 1934 y encabezó la nueva coalición que fundó el partido hegemónico e ideó la “cirugía mayor constitucional que lo hizo posible”.

Entonces, la Constitución fue modificada y esto condujo a: Un cambio de régimen constitucional con el propósito de reemplazar todas las características democráticas antes mencionadas del régimen político con instituciones que fueran “funcionales” a las condiciones prevaletentes.

La no reelección en todos los niveles de gobierno (debilitamiento del congreso, de las legislaturas estatales y de los gobiernos municipales). El gobierno central asumió facultades municipales y estatales, reduciendo la autonomía de las dos entidades.

El sometimiento del Poder Judicial al Poder Ejecutivo (alcanzado por Obregón en 1928). El establecimiento del control total sobre las elecciones y el registro de los partidos políticos.

Combinadas con la formación de un partido que reunió a “todos los revolucionarios”, estas características de la Reforma Constitucional de 1933 dieron nacimiento al binomio partido-presidente como eje piramidal y centralizado de la estabilidad y de la gobernabilidad.

A partir de estos cambios refundacionales, el nuevo partido lo abarcó todo. Ningún actor político tendría oportunidad de participar en el poder fuera del partido hegemónico. Mediante la cooptación y la coacción de todos los actores relevantes, se logró la cooperación, también la gobernanza. Así se estableció la estrategia dominante dentro del sistema presidencialista de partido hegemónico: cooperación mediante cooptación combinada con coerción.

En 1997 y después de una serie de cambios en la coalición dominante y en la estructura de control político se produjo, lenta pero constantemente desde mediados del siglo XX, una evolución del sistema de partido hegemónico hacia la democracia. Convergen en la explicación de esta evolución el surgimiento de movimientos de la sociedad civil, el crecimiento de los partidos políticos, las divisiones en la coalición gobernante y la búsqueda de estabilidad política. En los años noventa se establece un consenso mínimo entre las fuerzas políticas en el sentido de que son necesarias las elecciones libres y equitativas con un sistema multipartidista competitivo.



1 Valdés-Ugalde, Francisco. Régimen político y democracia: conflicto constitucional en el pluralismo incompleto. En: Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales. Nueva época. Año LVIII. No. 2171, enero-abril de 2013. Págs. 115-138

Con las reglas definidas desde 1997 ningún partido ha sido capaz de obtener mayoría absoluta en el Congreso. Aunque se le han hecho ajustes al control de la sobrerrepresentación (*vid.* nota 2), no se ha eliminado el principio según el cual ningún partido debe tener sobrerrepresentación por la vía de asientos de representación proporcional mayor al 8%.

Son muchos los cambios constitucionales introducidos en este período, pero en lo que al sistema político se refiere, las reglas cambiaron en el subsistema electoral permitiendo un acceso plural al poder. Las elecciones competitivas dividieron el ejercicio del poder político entre los miembros del sistema de partidos.

Estas reformas implicaron: que el proceso político se haya visto cada vez más separado del control presidencial y orientado a la construcción de un sistema democrático con un “tres más cuatro” partidos. En la práctica son tres los partidos que reúnen la mayor parte de la votación y cuatro pequeños que juegan regularmente en coalición con alguno de los tres más grandes.

Que el equilibrio de poder entre el Congreso y el Presidente llevara a un estancamiento en el logro de acuerdos en donde se requieren nuevas reformas (fiscal, energía, trabajo, educación, derechos humanos y el sistema político como tal).

Que el legado autoritario de la Revolución Mexicana antes descrito fuese removido a nivel electoral pero mantenido en el funcionamiento del sistema político. El fin del gobierno de un solo partido y el autoritarismo presidencial hicieron visibles las mayores debilidades del sistema político. Las reglas constitucionales para el ejercicio del poder, creadas en 1933, siguen funcionando: La no reelección consecutiva de legisladores federales y locales y autoridades municipales debilitan los mecanismos de control, así como al equilibrio federal. Igualmente, esta reminiscencia hace que las jefaturas de los partidos tengan mayor importancia que los jefes de los grupos parlamentarios.

El equilibrio entre el presidente y el congreso y entre los sistemas federal y local muestran una falta de reglas para inducir la decisión política. El sistema constitucional no cuenta con reglas que establezcan plazos fatales o temas especiales en los cuales los poderes deban tomar una decisión perentoriamente.

A pesar de que la Suprema Corte se convirtió en independiente, debido al hecho de que ningún actor ha sido capaz de controlar todo el sistema como antes, los derechos fundamentales son todavía aplicados de manera insuficiente por el Poder Judicial. La justicia está lejos del alcance del ciudadano común.

La principal consecuencia en relación con la cohesión política y la cooperación ha sido que ya no es posible alcanzarlas por medio de la coerción y la cooptación. Pero el efecto de la combinación de la democracia electoral con reglas obsoletas ha llevado a lo que denomino “deserción por conveniencia” (Valdés-Ugalde 2010:75-116), es decir, que los incentivos para cooperar entre los actores políticos -por ejemplo en reformas estructurales- han sido negativos entre 2000 y 2012.

En otras palabras, el sistema político no ha ofrecido incentivos para la gobernanza que al mismo tiempo sean compatibles con un sistema político que hasta ahora no genera gobiernos unificados. De este modo, la principal tensión entre los actores y el régimen político es cómo alcanzar mayoría con o sin sobrerrepresentación de una fuerza política. De ahí la disputa por introducir una regla de mayoría mediante la sobrerrepresentación del partido que obtenga la mayoría relativa.

El arranque del siglo XXI

En México, el nuevo siglo cronológico y el político comenzaron a destiempo. En el año 2000, el país se pellizcaba los brazos para saber si era creíble lo que habían ocasionado sus ciudadanos: la primera alternancia de partidos en el Poder Ejecutivo desde la consolidación en el poder de las facciones triunfantes de la Revolución Mexicana a finales de los años veinte. Había concluido la larga época del “sistema presidencialista de partido hegemónico”. Pero ese tramo del ciclo político fue inaugurado por las reformas electorales de 1990 a 1996 y el dato de fondo al que hicieron lugar: la pérdida de mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados en 1997. Esos cuatro años finales del siglo XX consolidaron la convicción de que el cambio democrático era posible por medios pacíficos y que el antiguo régimen podía ceder su lugar a una democracia de ciudadanos y partidos políticos en un ambiente de pluralismo.

Lo que escapó al alcance de la imaginación era la forma en que el cambio de la política elec-

toral afectaría al conjunto del sistema político y al comportamiento de otras dimensiones de la vida colectiva, como la sociedad y la economía.

Para entender mejor lo que ocurrió en nuestra primera década del siglo XXI, es necesario remontarse a una historia preliminar que tiene su desenlace hacia 1994. En ese entonces, cuando muchos de los que hoy pueden leer estas letras no habían nacido, llegaba a su término el periodo sexenal de Carlos Salinas de Gortari. Su gobierno había llevado a cabo el programa más ambicioso de reformas económicas que había visto el país desde los años treinta.

En el sexenio de Salinas, el grupo en el poder comenzó a usar la expresión “reforma del Estado”. Durante su campaña presidencial, Salinas abogó por un programa de modernización que sería la base de las políticas para su gobierno.

Su programa fue visto por muchos observadores como una política que buscaba transformar las relaciones Estado-sociedad civil del nacionalismo revolucionario centrado en el Estado fuerte y centralista, hacia relaciones sociales más individualistas y políticas estatales menos intervencionistas. Diputados del Partido Acción Nacional (PAN) que aprobaron estos cambios solían decir que Salinas era un “panista” antes que un “priista” porque estaba gobernando el país con su programa político. Sin embargo, esto no fue exactamente como ellos lo hubieran querido.

El gobierno de Salinas dedicó una cantidad importante de energía y recursos a desplazar el nacionalismo revolucionario mediante el establecimiento de las bases de una nueva etiqueta ideológica, el “liberalismo social”. En su discurso político el principal motivo rector de la nueva ideología del Estado y sus políticas fue el estrechamiento de la acción estatal para priorizar los problemas sociales antes que la intervención en la economía. Con la excepción de algunos sectores “estratégicos”, la economía quedó en manos de los inversores privados y el Estado se despojaría de los principales recursos industriales que manejaba.

El gobierno, pensaba Salinas, dirigiría el desarrollo de programas sociales focalizados en combatir la marginalidad y el analfabetismo e impulsar la construcción de infraestructura y la atención de la salud para la población pobre. El sector privado debería asumir la responsabilidad por el crecimiento económico en un contexto de nuevas oportunidades creado por la actitud gubernamental promotora de la iniciativa privada y por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La apertura de la economía que se daba desde la década del ochenta, contribuiría a hacer más competitiva la economía mexicana y a modernizar el sector privado para volverlo el motor del dinamismo económico.

El liberalismo social implicaba la sustitución del nacionalismo revolucionario como ideología del PRI y del Estado mexicano. En el LXII Aniversario del PRI en 1992, el liberalismo social fue “adoptado” por el PRI como su credo oficial. En un discurso dirigido a la Convención Nacional de este partido, el presidente Salinas dio las coordenadas de la ideología que debería acompañar las nuevas políticas. La intención de ese discurso ideológico fue sentar las bases sobre las que se reformaría el Estado. Se refirió a este acontecimiento como la tercera refundación del PRI.

No obstante, la implementación de esta estrategia dependía de la capacidad de las instituciones políticas y los actores para moverse en esa dirección, y ésta es justamente el área en que los problemas aparecieron. La cara más débil de la “reforma del Estado” fue la política. Desde su inicio la estrategia salinista aparece como una “*perestroika sin glasnost*,” esto es, una estrategia que demuestra resultados deficientes en transiciones desde gobiernos autoritarios. Varios escritores políticos sostuvieron que las políticas de reforma de Salinas carecieron del apoyo social y político necesario. Si bien el Programa Nacional de Solidaridad creó nuevas adhesiones electorales (un objetivo que fue abortado posteriormente) y las encuestas de opinión lo favorecieron, en el largo plazo se necesitaban reformas políticas profundas para sostener esa transformación. Sin la apertura del sistema político no podría ser procesada la competencia política de los partidos que representaban fuerzas emergentes. Desde el supuesto de que las políticas gubernamentales afectaron las raíces corporativas del PRI, la reforma del Estado dependía exclusivamente de una posibilidad de formación de una coalición capaz de conducir el gobierno que generara un nuevo consenso de *integración nacional*, económico y político. Desde ese período en adelante, el principal problema que subyace a la viabilidad de las reformas salinistas fue su desempeño político. En síntesis, si sus planes de reconstrucción del consenso ideológico en un Estado renovado hubieran sido tomados seriamente, debería haberse llevado a cabo una profunda reforma política.

El proyecto fracasó. Los eventos que se siguieron al fin de año de 1993, fueron desastrosos para esa estrategia. Entre ellos, la aparición del movimiento Zapatista, los asesinatos del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio y del líder de la bancada priista en el Congreso, Mario Ruiz Massieu, el mantenimiento de la influencia electoral de los partidos de oposición, y por último, pero no por ello menos importante, el “error de diciembre” de 1994, que sumió a la economía en la peor crisis económica experimentada por las generaciones vivas hasta entonces. La muerte del candidato presidencial fue la muerte de la siguiente fase del proyecto que era la renovación del sistema presidencialista de partido hegemónico cuya declinación lindaba en la agonía frente a movimientos y organizaciones sociales y políticos que lo rebasaban electoralmente y en la vida pública.

A estos hechos sucedió el gobierno de Ernesto Zedillo, que se inició en medio de fuertes diferencias con su antecesor. Un hermano del expresidente Salinas fue procesado por cargos de corrupción y el “error de diciembre” se mantuvo como un motivo de acusación mutua sobre quién había tenido la culpa de la crisis del año 95. En todo caso, las diferencias se convirtieron en ruptura. Mientras que las bases del proyecto económico previamente descrito se mantuvieron, el proyecto político se modificó radicalmente. La crisis económica de 1995 representó un retroceso social importante. Mientras que la economía en su conjunto requirió (y obtuvo) un rescate promovido por el presidente de Estados Unidos, William Clinton, los progresos hechos en materia social por los programas previos de atención a la pobreza y la mejoría en el ingreso de capas medias involucionaron.

Fue entonces que se pactaron nuevas reglas para el juego político. En esencia, en vez de buscar el restablecimiento de la capacidad mayoritaria del partido hegemónico, se adoptó la senda del pluralismo democrático. El primer paso fue liberar a las autoridades electorales del control gubernamental, que había sido uno de los instrumentos principales para detener el crecimiento de organizaciones políticas alternativas al PRI. De este modo, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especial para Delitos Electorales fueron constituidos con vida propia y suficiente autonomía del poder político como para garantizar equidad en la competencia electoral. En la medida que este objetivo se consiguió, el electorado expresó un pluralismo político que nunca se había visto y que tampoco habían experimentado generaciones anteriores.

Esta dispersión de los votos fue determinada por los electores, pero también porque se impulsó un sistema de partidos fuerte apoyado predominantemente por financiamiento público. En el año 1996, los cambios negociados entre el gobierno y el partido que hasta entonces había sido mayoritario -cuando no hegemónico- abrieron paso a estas reformas electorales cuando aún les era posible mantener un alto perfil en la negociación de sus condiciones. Cabe decir que no fue la oposición la que impuso sus condiciones, sino que en el intercambio con el gobierno y el partido oficial se consiguió un nuevo equilibrio que favorecía la igualdad de circunstancias de los partidos más consolidados ante el electorado.

De lo anterior se puede concluir que el cambio democrático no es irreversible y que las aspiraciones hegemónicas siguen presentes y buscan su oportunidad.

El año 2000 fue entonces un año de triunfo opositor largamente acariciado que inauguró una nueva etapa en el desarrollo político de México y que probablemente alcanzará dimensiones históricas, para bien o para mal.

El gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada intentó realizar un conjunto de innovaciones en varios frentes. La política exterior fue reconsiderada bajo nuevas bases doctrinales para dar un giro del criterio de autodeterminación de los pueblos y no intervención hacia el compromiso con los principios democráticos y de derechos humanos como nueva base de una política internacional. Recibió fuertes resistencias desde la oposición y de instituciones como el Senado de la República en que los partidarios de la llamada Doctrina Estrada objetaron la nueva política exterior.

En la política interior, el reto principal delineado por el propio presidente Fox fue la adecuación de las instituciones políticas a la nueva situación democrática. En el que fue probablemente el discurso más importante de su periodo de gobierno, pronunciado en el Palacio Nacional el 5 de febrero de 2001, aniversario de la Constitución, hizo un llamado a REALIZAR LOS CAMBIOS NECESARIOS EN EL RÉGIMEN POLÍTICO PARA HACER DE ÉL UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO EN EL QUE SI BIEN SE HABÍA CONQUISTADO EL DERECHO A ELEGIR LIBREMENTE A LOS GOBERNANTES, AÚN FALTABA MUCHO POR HACER EN LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE GOBIERNO EN UNA ENTIDAD MODERNA, TRANSPARENTE Y RESPONSABLE FRENTE A LOS CIUDADANOS Y NO ÚNICAMENTE FRENTE A LOS PODERES ESTABLECIDOS.

SU GOBIERNO NO CONSIGUIÓ HACER AVANZAR ESTE PROCESO QUE FUE DENOMINADO PÚBLICAMENTE COMO LA “REFORMA DEL ESTADO”. LAS INICIATIVAS DE LEY O DE REFORMAS QUE SE ENVIARON AL CONGRESO DE LA UNIÓN SUMARON CIENTOS, PERO NINGUNA DE LAS MÁS IMPORTANTES PUDO SER CONCERTADA. DESTACAN ENTRE ELLAS LOS INTENTOS POR HACER CAMBIOS DE FONDO AL SISTEMA FISCAL Y AL DE PRODUCCIÓN ENERGÉTICA. DE LA MULTIMENCIONADA REFORMA DEL ESTADO SÓLO SE HABLÓ SIN ALCANZAR RESULTADOS. ÚNICAMENTE FUE POSIBLE HACER AVANZAR CAMBIOS EN EL MARCO DE LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y EN ALGUNOS ASPECTOS ELECTORALES A NIVEL FEDERAL.

EL EQUILIBRIO EQUITATIVO CONSEGUIDO CON LAS REFORMAS ELECTORALES DE 1996 SE CONCRETÓ EN LO POLÍTICO EN UN EMPATE TÉCNICO ENTRE LAS FUERZAS PARTIDARIAS QUE, DISTRIBUIDAS EN LOS PODERES Y ÓRDENES DE GOBIERNO, CONCRETÓ UNA SITUACIÓN QUE ELEVÓ EXPONENCIALMENTE EL COSTO DE NEGOCIAR ACUERDOS LEGISLATIVOS Y DE POLÍTICA PÚBLICA. SE HA VUELTO PROVERBIAL DECIR QUE ESTE PROBLEMA ESTÁ CENTRADO EN LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, PERO HAY EVIDENCIA SUFICIENTE PARA DECIR QUE ÉSTA ES SOLAMENTE UNA PARTE DEL PROBLEMA. LO EJEMPLIFICA EL SURGIMIENTO DE UN PODER *DE FACTO* QUE NO EXISTÍA EN EL PASADO: LA COALICIÓN DE GOBERNADORES CONFORMADA EN LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES (CONAGO). Al ponerse fin al control electoral se liquidó la centralización de todas las decisiones fundamentales de la política nacional que descansaban principalmente en el Presidente de la República y en el partido oficial. A partir de 1997, pero sobre todo desde 2000, los gobiernos de las entidades federativas registraron el vacío de una descentralización derivada del pluralismo electoral a la que no siguieron acuerdos correspondientes que modificaran la estructura de control gubernativo por parte de los gobernadores sobre las legislaturas, los municipios y los tribunales superiores de justicia. De este modo, lo que a nivel nacional se ha percibido como una dispersión implosiva del poder, en la mayor parte de las entidades federativas ha repercutido de modo similar, pero con la variante de que en estos espacios los ejecutivos locales tienen más poder relativo que el presidente para sacar adelante sus agendas de gobierno.

Buena parte de la explicación de este hecho deriva de una “solución” *ad hoc* al problema: la distribución presupuestal a partir de presiones desde la periferia hacia el centro. Los recursos del erario público descansan en una proporción enorme en la recaudación fiscal de la Federación. En la primera década del Siglo XXI, esta proporción ha sido cercana al 90%. La tradición centralista y hegemónica del autoritarismo corrió pareja, como no podía ser de otro modo, con el monopolio recaudador por parte del gobierno central, que fue un instrumento de control y regulación de la disciplina política de los actores políticos en las entidades federativas. Este rasgo se mantiene en la estructura del Estado. En la situación ACTUAL EL PROBLEMA TIENE DOS CARAS. POR UNA PARTE, A LOS GOBIERNOS ESTATALES NO LES CONVIENE, ANTE LA CIUDADANÍA, AUMENTAR SU AUTORIDAD RECAUDADORA COMO TAMPOCO DEPENDER EN DEMASÍA DEL GOBIERNO CENTRAL. PERO DE LOS MALES EL MENOR; ENTRE DEPENDER DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LA OBTENCIÓN DE RECURSOS FISCALES O DAÑAR SU IMAGEN ANTE LOS ELECTORES DE LAS LOCALIDADES, LOS GOBERNADORES HAN OPTADO POR LA PRIMERA OPCIÓN. SIN EMBARGO, HAN ENCONTRADO EL MODO DE HACER MENOS DESVENTAJOSA ESTA CONDICIÓN DE DEPENDENCIA NEGOCIANDO EN BLOQUE DESDE LA CONAGO con las autoridades centrales. Esto les ha permitido conseguir un trato favorable que, además, es apoyado en el Congreso por las bancadas de sus respectivos partidos.

Entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial también ha habido un empantanamiento. Al carecer de mayoría en el Congreso debido al sistema de votación y a la composición de los partidos políticos, en dos periodos sexenales consecutivos el partido en el gobierno se ha topado con una gran dificultad para conseguir los votos para sacar adelante sus proyectos legislativos y de políticas públicas. A pesar del gran poder de “ordenanza” que tiene el Ejecutivo mexicano, la Constitución da al Congreso facultades en diversas materias que lo hace un poder fuerte ante los demás. La división pluralista del electorado que ha dado lugar en cuatro ocasiones a que el triunfador de la elección presidencial lo sea por una mayoría relativa, no absoluta, de los votos, se ha traducido en el Congreso en que ninguna bancada partidaria tenga mayoría absoluta en ninguna de las Cámaras.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, las reformas que condujeron a disminuir su dependencia del poder Ejecutivo y que comenzaron en 1994, (antes de las reformas que llevaron a la democratización electoral), unificaron las características de un tribunal de casación y de un tribunal constitucional. Esto quiere decir que es la autoridad jurisdiccional de última instancia de la constitucionalidad, tanto en lo que respecta a los derechos de los particulares como a los equilibrios del poder. En este último sentido, destacan las facultades otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de “acciones de inconstitucionalidad”, así como el ejercicio de las que ya tenía, pero poco practicaba en materia de “controversia constitucional”. Ambos instrumentos han sido de

utilidad principalmente para dirimir diferendos entre poderes, ya sean estos órdenes de gobierno, partidos políticos o Poderes de la Unión. Lamentablemente, no ha ocurrido lo mismo en el plano de la justicia “ordinaria”, que afecta a la mayor parte de los ciudadanos en sus asuntos particulares. El movimiento de la gran maquinaria del Poder Judicial no ha coadyuvado lo necesario a la consolidación de la democracia en el ámbito de la vida de las ciudadanas y ciudadanos del país. Éstos siguen sin ver reflejada la consecuencia de la democratización política en un mejor desempeño de la justicia para todos. No hay encuesta, sondeo o índice de percepción que no refuerce esta idea.

¿En dónde estamos?

El gobierno dividido ha sido la marca más relevante del proceso político desde 1997. El equilibrio conseguido con las reformas electorales de 1996 se concretó en lo político en un empate técnico entre las fuerzas partidarias que, distribuidas en los poderes y órdenes de gobierno, concretó una situación que elevó exponencialmente el costo de negociar acuerdos legislativos y de política pública. Se ha vuelto proverbial decir que este problema está centrado en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero hay evidencia suficiente para decir que ésta es solamente una parte del problema.

La permanencia de un régimen presidencial en la Constitución aunado a un sistema multipartidista (de 3 + 4 partidos) y una dispersión del poder en la federación sin nuevos equilibrios se asemeja a la situación descrita por Sartori en la que el presidencialismo no funciona, pero tampoco existe alternativa en el parlamentarismo, tanto por la ausencia de “diseño” constitucional como por la falta de experiencia en cómo funciona. El caso de México parece indicativo de esta situación y la pregunta pertinente es si acaso el rumbo obligado por las circunstancias configuradas por los electores y la política será una variante del “presidencialismo alternativo”.

La contradicción entre presidencialismo y pluralismo político se ha movido en el horizonte de dos situaciones probables: la obtención de mayorías relativas del partido gobernante en el Ejecutivo -que lo obliga a establecer alianzas parlamentarias con los demás partidos políticos de acuerdo con las circunstancias- o la eventual obtención de una mayoría absoluta con una fuerte y clara presión de la oposición. En la geografía electoral de México parece difícil pensar en una alternativa diferente. Desde 1997 hasta el presente, la primera de estas situaciones es la prevaleciente. En las elecciones intermedias de 2015 esto podría cambiar, pero no hay ninguna certidumbre sobre el comportamiento del electorado para entonces.

Desde hace varios años se ha discutido la posibilidad de instituir constitucionalmente los gobiernos de coalición que faculden al Presidente con la opción de formar gobierno con otros partidos políticos en caso de no obtener mayoría absoluta en el Congreso. Este tema ha sido incluido como uno de los compromisos a realizar en el Pacto por México “acuerdos para la gobernabilidad democrática”. El acuerdo consiste en que si el Presidente opta por el gobierno de coalición deberá formular, conjuntamente con las fuerzas coaligadas un programa de gobierno, una agenda legislativa preferente y un gabinete de gobierno.

La eventual institucionalización de esta opción podría generar una repercusión en el electorado en tanto que, al saber que votar por un gobierno dividido (como ha sido el caso durante seis legislaturas), no conduciría necesariamente a la parálisis, podría afirmar su preferencia partidaria con mayor seguridad y con menor recurso al voto estratégico.

El efecto sería equivalente a (o una variante de) la propuesta de Sartori del presidencialismo alternativo de “dos motores”: un formato presidencial si hay mayoría y un formato semiparlamentario, en caso de no haberla. Es prematuro pronunciarse sobre las probabilidades de éxito de esta propuesta, pero no puede obviarse que está situada justo en uno de los clivajes principales de la contradicción entre el sistema presidencial, las reminiscencias autoritarias del régimen de partido hegemónico y el pluralismo político liberado e impulsado por la nueva constitucionalidad electoral.

Si los consensos políticos evolucionaran en esa dirección, podría decirse que el Pacto por México hizo las veces de ese sistema de dos motores propuesto por Sartori antes de haberse convertido en una disposición constitucional.

Desde 1994 el Poder Judicial inició un proceso de transformación caracterizado por dos rasgos: la autonomía respecto del Poder Ejecutivo y la recuperación de facultades de tribunal constitucional de las que carecía previamente. Durante casi dos décadas la judicatura privilegió el arbitraje entre poderes políticos más que la justicia al ciudadano común. Hacia 2011 culminó un esfuerzo de

varias décadas para dar estatuto constitucional a los derechos humanos. En ese año se reformó el artículo primero constitucional introduciendo cambios casi inverosímiles apenas unos años atrás: desde entonces la Constitución a) reconoce los derechos humanos en vez de “otorgar garantías” a través del Estado, b) da el mismo nivel de estatuto constitucional a los tratados internacionales ratificados por México en la materia, c) obliga a toda autoridad a aplicar el derecho “pro persona” en todos sus actos “de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad” (Art. 1), y d) obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.



Esta reforma constitucional fue aprobada por unanimidad en el Congreso y las legislaturas estatales, lo que constituye el primer gran impulso a la justicia desde abajo. Por cierto, la reforma aún recibe resistencias, especialmente en lo referido al reconocimiento a los tratados internacionales en el mismo nivel que la Constitución. No obstante, gracias a ella, ha comenzado una reorganización del poder judicial que, de llevarse a cabo exitosamente, pondría los recursos para la impartición de justicia más cerca de los ciudadanos.

Es indudable que bajo estas tensiones por la definición del régimen de gobierno en la Constitución hay un conjunto de disputas entre fuerzas centrífugas que aún hoy son predominantes a nivel nacional. Los consensos logrados recientemente son insuficientes para definir el rumbo que habrá de seguirse. La insistencia en introducir mecanismos que hagan posible, si bien de modo artificial, la mayoría de un solo partido en un ambiente determinado por tres fuerzas principales, ha sido detenida provisionalmente por la composición del Congreso a partir de los resultados electorales de 2012. La aceptación por parte del gobierno de traer a la mesa de discusión la conformación de los gobiernos de coalición es un indicador de este delicado equilibrio, aún no resuelto, entre los que propugnan por un modelo mayoritarita y presidencialista, y aquellos que abogan por un modelo pluralista de carácter mixto.

Entre los fenómenos observados antes y después de la alternancia de partidos en el poder está el impulso de los movimientos sociales a favor de la democratización política. En la etapa previa a la alternancia, el número y la cohesión de los grupos demandantes de justicia electoral fueron mayores. Luego, estos movimientos perdieron su objeto y recanalizaron sus esfuerzos en diversas direcciones. De este modo, la agenda pendiente de la democracia como forma de gobierno perdió fuerza. No obstante, el pluralismo ha subsistido y de su evolución depende como serán desahoga-

dos temas como la estructura federal, la composición y dinámica del poder legislativo, la reformulación del sistema de partidos para permitir la entrada de nuevos actores (partidos regionales), la concreción de las leyes en materia de derechos humanos, etc.

Dos vías pueden perfilarse a partir de la situación actual: una decantación electoral a favor del PRI para abrir una etapa de hegemonía relativa que habilite una versión minimalista de lo que fue el sistema de partido hegemónico, en la que el presidente recupere poderes concentrados para controlar el proceso político nacional en coalición con los demás gobernantes de su partido. A partir de esa configuración, se podría dar marcha atrás a la mayor protección de “intereses especiales” al abrigo presidencial y una dosificación a cuentagotas de la eficacia estatal en el cumplimiento de derechos humanos, individuales y colectivos. Es muy improbable que en las circunstancias actuales algún otro partido diferente del PRI pudiese ser el beneficiario de un esquema como éste.

La otra vía posible consistiría en la persistencia del pluralismo sin mayorías absolutas, por lo menos a nivel federal, que obligue a dar pasos en el sentido del modelo de tipo sartoriano presentado más arriba en el que el Estado de derecho y los derechos humanos podrían avanzar por encima de los regímenes de privilegio y patrimonialismo de larga data. Es natural, asimismo, que las prioridades de una agenda de esta naturaleza dependerán de la correlación de fuerzas entre los tres partidos en futuras elecciones nacionales y locales.

Conclusiones

Pocas han sido las reformas constitucionales dirigidas a resolver la contradicción (política y ética) entre un sistema electoral que proporciona reglas equitativas para el acceso de diversos partidos políticos al ejercicio del poder y la estructura de gobierno que fomenta la parálisis y la persistencia de viejas prácticas autoritarias y anacrónicas. Estas reglas electorales presentan mayor equidad en el nivel nacional que en el subnacional -en el que la equidad es incierta y la capacidad de manipulación por parte de viejos actores sigue siendo protegida-.

Gracias a lo anterior, desde 1997 hasta 2012 prevaleció una brecha y una parálisis de la decisión político-constitucional que puede ser considerada no solamente un conflicto de intereses, sino un conflicto constitucional propiamente dicho, por la contraposición interna de sus disposiciones y en la interpretación que de ella hacen los actores políticos.

A partir de 2012, se presenta una decisión política de búsqueda de acuerdos plasmada en un pacto nacional que ha conseguido incorporar a los principales actores políticos, de cuya suma depende la capacidad de cambio constitucional. Si bien el futuro de este pacto es incierto, podría ser la plataforma para una innovación política significativa que llevaría a México a una situación de semipresidencialismo/semiparlamentarismo virtuales.

Una Gran Reforma Municipal

María Eugenia Campos¹

Los Alcaldes que integramos la ANAC conmemoramos el centenario de la Constitución Política de México, la cual ha permanecido en vigencia y rigiendo la vida constitucional del Estado mexicano, ya que es en ella donde se expresan derechos y obligaciones del ser humano y la forma de organización del país.

Nuestra Carta Magna concede al municipio personalidad jurídica, patrimonio y libertad hacendaria, así como una serie de funciones y servicios; sin embargo, actualmente los gobiernos locales nos enfrentamos a numerosos retos: desde las tendencias centralistas del gobierno federal y los gobiernos estatales, la lamentable infiltración del crimen organizado, hasta la debilidad institucional y precariedad económica. Todo esto dificulta el desarrollo pleno que se busca desde nuestra ley suprema.

Por ello, nuestros gobiernos locales orientan sus esfuerzos para promover políticas públicas basadas en la Gobernanza Municipal Humanista, que bajo nuestros principios e ideología nos obligan a levantar la voz para exigir un auténtico federalismo y una verdadera coordinación entre órdenes de gobierno que faciliten la participación ciudadana, transparencia, eficacia y eficiencia en otras tareas.

Nuestra agenda de trabajo se ha sustentado en el desarrollo de los componentes: finanzas, seguridad pública, recursos humanos y transparencia; temas que hemos impulsado desde la conformación de la Asociación en 2004 y con los cuales nos hemos esforzado porque nuestros gobiernos locales sean distintos y distinguibles.



En este contexto presentamos un artículo que nos permite observar el proceso histórico de nuestra ley suprema bajo un análisis profundo de las principales reformas que han impactado la organización, estructura, facultades y funciones de los municipios en el país.

Adicionalmente ponemos sobre la mesa las principales propuestas que como ANAC hemos impulsado en consenso con los demás municipios del país, liderando con ello la agenda Municipalista.

1 Campos, María Eugenia. Una gran reforma municipalista. En: Revista Bien Común. Año XXIII. No. 264, marzo del 2017. Págs. 25-36

Los Alcaldes de la ANAC insistimos en realizar cambios necesarios a la legislación para que los gobiernos municipales fortalezcan sus gestiones ante los problemas públicos y coyunturales que se presentan. Es por ello que, en el marco de esta conmemoración, hacemos un llamado al trabajo conjunto con legisladores que implica tomar decisiones consensuadas y una amplia negociación, pero que es necesario, ya que debe modificarse en ciertos aspectos del artículo 115 y de otros artículos de la Constitución, con el fin de fortalecer las gestiones locales tanto administrativas como políticas.

Desde su promulgación ha representado la voluntad del pacto federal que suscribieron entidades federativas, estableciendo una República representativa, democrática, laica y federal y desde 1917 nuestra Constitución ha tenido diversas modificaciones, realzando en mayor un número en las últimas tres décadas.

Dentro de las modificaciones más relevantes por su impacto que han tenido en los gobiernos locales han sido: Reforma de 1933, prohíbe la reelección en ayuntamientos.

Modificación en 1971, abrió la posibilidad de que el Congreso de la Unión pudiera sustituir en los territorios federales a las autoridades municipales electas.

Reforma de 1983, uniformó las causas y los procedimientos por los cuales las legislaturas estatales podían intervenir contra las autoridades municipales y sentó las bases para descentralización municipal en la prestación de servicios públicos.

Reforma Municipal de 1999, dejando establecido: un esquema republicano, representativo y popular, es base de la división territorial, organización política y administrativa de los estados, es explícitamente libre e implícitamente autónomo.

Reforma de 2014, podrán reelegirse presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años y la candidatura sea por el mismo partido o algún partido de la coalición que lo haya candidateado la primera vez.

El artículo 115, en su inicio tenía 246 palabras, al día de hoy tiene 1857 y ha pasado de estar integrado por 8 párrafos a 81 párrafos.

El municipio es la piel de la comunidad, la “etapa inicial de la organización civil que resguarda los valores humanos” su ámbito es lo que se extiende más allá de lo que llega a concentrar la familia. Sus fines objetivos son locales, ningún interés debe sobreponerse a las necesidades legítimas de sus ciudadanos.

México Prehispánico. En nuestro país, los orígenes del municipio, podrían remontarse a la época prehispánica, donde el Calpulli era la forma de organización política y social donde las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Época de la Colonia. El municipio se consolida como la unidad básica de gobierno y se designa al ayuntamiento y sus funcionarios. El municipio adquiere rasgos y personalidad propia.

1812. La Constitución de Cádiz, define la integración del municipio y sus atribuciones.

1821. Al consumarse la Independencia en 1821 fue proclamado el Plan de Iguala el cual dio reconocimiento a la institución municipal.

1824. En esta constitución la actuación del municipio no queda especificada dentro de la Carta Magna, y se deja la libertad de decidir a los estados su régimen administrativo interno.

1836. Quedan suprimidos los ayuntamientos debido a las 7 Leyes, legislación de corte centralista.

1857. Esta constitución menciona que las autoridades municipales se elijarán popularmente y que los municipios pueden exigir impuestos para sus funciones.

1911. En Chihuahua se eliminan las jefaturas políticas, estableciendo así el municipio libre.

1914. Se promulgó la Ley del Municipio Libre, dicha Ley sentó el precedente para el artículo 115 constitucional de 1917.

1917. La Constitución de 1917 la figura intermedia es eliminada. De tal manera que el texto constitucional quedó de la siguiente manera: "... los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes: Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Los municipios administrarán libremente su hacienda, es decir, sus recursos económicos para poder realizar sus tareas de gobierno, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades".

En cuanto a la estructura de normatividad jurídica en cada municipio tenemos los siguientes datos: A nivel nacional existen 19,840 normativas municipales sustantivas en todo el país.

Los principales temas que abordan dichas normativas son: normativas Administrativas con 3,844; Bando de Policía y Buen Gobierno con: 1,543; de Administración Pública Municipal o Delegacional con 1,301 y Reglamento Interior de Gobierno con 1,036.

En contraste los temas con menor reglamentación municipal son: Pueblos Indígenas (78), Evaluación del Desempeño (103), Combate a la corrupción (143), Uso de Tecnologías de la Información y comunicación/sistemas informáticos (159) Servicio Profesional de Carrera (160) y personas con discapacidad (161).

En cuanto a los Bandos Municipales solo las entidades de: Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa; tienen 80% de municipios con Bando Municipal publicado.

Los municipios en sus inicios, eran gobiernos fuertes, con potestades para generar recursos y con atribuciones que de manera natural le corresponden. Con el paso de los años y con las coyunturas políticas esa fortaleza se ha mermado y hoy en día las propuestas de impacto hacia los municipios tienen una tendencia centralista que lejos de dotarle de atribuciones, facultades y recursos buscan restárselas.

Es de todos sabido, como lo mostramos en el diagnóstico de este artículo, que la mayoría de los municipios del país, se encuentran en condiciones de precariedad económica y de debilidad institucional y como decía Francisco Villarreal Torres "La falta de recursos municipales no es el problema, el problema es tener las manos atadas para poder generarlos".

Desde la ANAC estamos convencidos de la urgencia de un cambio de paradigma en el orden local, para que los gobiernos puedan consolidarse en cuanto a la implementación de políticas, la prestación de servicios públicos y fortalecerse como órdenes de gobierno.

Siendo el municipio la primer y más cercana esfera pública con los ciudadanos, por lo tanto, la institución natural que conoce y debe atender la realidad de su entorno, estamos convencidos que el desarrollo del país se conseguirá única y exclusivamente en la medida en que las alcaldías se fortalezcan con recursos, capacitación potestades y respeto al federalismo, ya que son el espacio geográfico idóneo para diagnosticar, evaluar, proponer y ejecutar políticas públicas enfocadas para resolver problemas sociales y por ende impulsar el desarrollo del país.

En los últimos 5 años se han logrado avances relevantes, como lo es la constitución de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), la aprobación de la reforma constitucional que permite la Reelección de Autoridades Municipales, la participación de los Gobiernos municipales con una silla en órganos de decisores nacionales, la creación y defensa de algunos fondos para municipios, el Re diseño de algunos criterios del Ramo 33 y la Reforma del DF.



Aún queda mucho por hacer y es por eso que los gobiernos locales pertenecientes a la ANAC, promovemos la realización de una Gran Reforma Municipalista que entre sus temas incluya los siguientes: Crear un nuevo ramo en el PEF (Ramo Municipalista) que concentre todos los recursos asignados a los municipios en Ramos, fondos, subsidios y permita que la entrega de los mismos se realice de manera directa.

Ampliar progresivamente el porcentaje del Fondo General de Participaciones que se asigna, incrementando el 1 % anual los próximos 10 años hasta alcanzar el 30% (partiendo del 20% actual) que otorgan los estados del 20% que recibieron de la Federación.

Revisión de las fórmulas de distribución del Ramo 28 y 33 para que cumplan con la naturaleza para la que fueron creados.

Asignar un porcentaje de impuestos nacionales a los municipios según indicadores de cada localidad.

Simplificación en la Reglas de Operación de Programas Federales para Pre validación de Proyectos, Fondo para la elaboración de Proyectos Ejecutivos y se cuete con una ventanilla única de gestión por Secretaria.

Establecer mesas de Coordinación de las Asociaciones de Municipios con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), Gobierno de la República y Cámaras de Senadores y Diputados.

Por nuestra parte, desde los municipios humanistas, generamos también compromisos: Austeridad. Simplificación de procesos y trámites. Transparencia y Rendición de Cuentas. Mejorar nuestra Recaudación. Manejar de manera responsable la deuda, Planeación de largo plazo, Contratación de personal profesional y brindarles capacitación constante.

“Son los buenos municipios los que salvarán a México”, decía Don Efraín González Luna, “en ellos y por ellos ha de librarse la lucha que decidirá el destino nacional”.

Análisis de la Realidad Política Mexicana¹

El segundo semestre de 1991 estuvo cargado de acontecimientos políticos relevantes. Las elecciones federales para elegir diputados al Congreso de la Unión, la renuncia de Ramón Aguirre Velázquez y Fausto Zapata Loredó, a las gubernaturas de Guanajuato y San Luis Potosí, respectivamente, así como los cambios constitucionales a los artículos 3o., 27 y 130, son quizás los sucesos más importantes.

Aunque la lectura de estos acontecimientos puede ser muy diversa, habría por lo menos tres consecuencias importantes: consolidación del régimen presidencialista de gobierno, ante cualquier duda o posibilidad de cambio, modificación y consolidación de las relaciones del gobierno salmista con la iniciativa privada, al cambiar el régimen de posesión de la tierra y abrir la posibilidad para que pudiera ser trabajada por la iniciativa privada y la inversión extranjera. El semireconocimiento a las jerarquías eclesiásticas de algunos derechos civiles busca, básicamente, alianzas electorales, y un consenso favorable a la política de gobierno salinista.

Fortalecimiento del grupo en el poder del Partido Revolucionario Institucional, por beneficio de la imagen del presidente Salinas. Hoy más que nunca, y vía PRONASOL, hay un apoyo evidente del gobierno a las campañas electorales priistas.

El fortalecimiento de la figura presidencial

La elección del Presidente Salinas fue sumamente impugnada con razón y sin ella. Difícilmente se podrá saber qué fue exactamente lo que pasó. Pero las convicciones que tuvieron un mayor peso argumentativo se referían a la incertidumbre sobre la legitimidad de su nombramiento. Inclusive, la legalidad misma estaba en entredicho por el incumplimiento del marco jurídico vigente, en el que, por ejemplo, se indicaba la obligación de dar a conocer los resultados electorales, casilla por casilla.

Ha sido un consenso afirmar que la inclinación explícita de los electores que se manifestó en las elecciones del '88 no fue respetada. La sensación de inseguridad frente a las autoridades gubernamentales, el percatarse de estar siendo engañados, la impotencia para enfrentarse a los estrategas concededores de las leyes y de los procedimientos para burlarlas, en síntesis, el saberse utilizado por el grupo de tecnócratas que asumían la dirección de la República, trajo consigo desinterés de la sociedad civil por participar en la vida política nacional, y frustración y desencanto ante quien asumía la Presidencia de la República.

Frente a esta situación inicial, el análisis de los índices de «popularidad» del Presidente Salinas registran un incremento importante desde el segundo año de su gestión. En las campañas priistas para diputados y senadores en 1991, con frecuencia se vinculó al Presidente de la República con el partido tricolor: «el PRI es el partido del Presidente Carlos Salinas de Gortari» se llegó a escuchar en algunos estados de la República. De manera un poco menos explícita, el símbolo del PRONASOL, con los colores nacionales y los del PRI, apareció en toda la publicidad priista, utilizándolo con fines abiertamente electorales. Y las elecciones fueron ganadas abrumadoramente por el Presidente Salinas y también, por qué no aceptarlo, por algunos de sus candidatos.

Los casos de las elecciones para gobernadores en Guanajuato y San Luis Potosí, en donde las movilizaciones populares obligaron a Ramón Aguirre a no tomar posesión como gobernador en Guanajuato, y a Fausto Zapata a renunciar a los pocos días de haber tomado posesión como gobernador en San Luis Potosí, se pueden entender como una muestra más del fortalecimiento del Presidencialismo.

En este sentido, la oposición política señala con certeza que ambos casos son el resultado de las prácticas antidemocráticas y fraudulentas comunes en nuestro país. Pero esta hipótesis no va más allá de estos círculos. La imagen que se ha manejado al respecto muestra más bien al presidente Salinas como respetuoso de las movilizaciones populares, y con la apertura suficiente para negociar con sus adversarios políticos, aunque esto sea únicamente con el Partido Acción Nacional, partido de oposición con un proyecto de país semejante al que tiene el mismo presidente Salinas.

1 Análisis de la realidad política mexicana. En: Análisis plural segundo semestre. México: ITESO, 1991. Págs. 17-24



Los cambios constitucionales refuerzan esta imagen. Ante un Congreso de la Unión que le es mayoritariamente parcial, los cambios a los artículos 3o., 27 y 130 han fortalecido el proyecto económico que tiene el actual régimen, ante la presión de la iniciativa privada por modernizar el campo mexicano, y de legitimarse ante el reconocimiento de la jerarquía eclesiástica de la Iglesia Católica, principalmente.

Desde esta perspectiva, es indiscutible que ha habido un crecimiento de la figura del presidente Salinas, en relación a la imagen que se tuvo inicialmente. No es precisamente que a través de sus actos se haya legitimado plenamente como gobernante de México. Los logros de su política económica se siguen cargando sobre la pobreza y miseria del pueblo mexicano (con todo y PRONASOL). Es claro que el proyecto económico que se sigue implica el sacrificio de las clases medias y bajas, que sólo favorece a los 300 de Legorreta, o a los 500 de Expansión, y quizá a unos cuantos más. Pero tal vez la molestia mayor sea porque se nos diga que no hay otra alternativa económica posible, dadas las condiciones del mercado interno y externo. La política social vía PRONASOL sólo remedia la pobreza extrema y a algunos amigos de los amigos.

En la segunda mitad de 1991 hay tres acontecimientos políticos relevantes que amplían y fortalecen al presidente Salinas. Y a esto se añade un manejo de la imagen presidencial en los medios de comunicación masiva, principalmente en la televisión y el periódico.

Televisa, y concretamente, la cadena de noticieros ECO vienen a ser, en la práctica, los medios oficiales de comunicación. El noticiero Veinticuatro Horas es el foro donde los secretarios de Estado son entrevistados cuando se quiere dar a conocer una decisión política relevante, para justificar sus posibles consecuencias (o para engrandecerlas), o bien para contrarrestar posibles rumores o verdades que no convienen al sistema. Si es impresionante la audiencia que puede llegar a tener este noticiero, es más el nivel de credibilidad que hay para Jacobo Zabłudosky, su locutor oficial, o para su hijo Abraham. De sus labios sólo se pueden escuchar opiniones certeras. Ellos son ejemplo de un periodismo veraz y objetivo, la crítica será siempre contra el dogma de la oposición real que es considerada como radical. Pareciera que estamos ya en un régimen bipartidista, sólo reconocen como interlocutores al PRI-gobierno y, a veces, al PAN. Los otros partidos políticos son con frecuencia caricaturizados.

Las noticias que ahí se presentan son comúnmente aceptadas como verdaderas. La manera de presentar la información, de amarrarla con imágenes precisas o distorsionadas, la edición de sus entrevistas para justificar lo que ellos quieren que se crea, difícilmente genera dudas o críticas

para su auditorio. Los beneficios que en materia fiscal tenga Televisa los paga con creces, creando la imagen de un Presidente moderno, respetuoso de la libre empresa en su perspectiva neoliberal, y liberalista social, que apoya y alienta las iniciativas empresariales, que por fin ha caído en la cuenta de que el Estado no puede ser administrador eficiente, preocupado por los acontecimientos mundiales y lo suficientemente inteligente para procurar la inversión extranjera. Al mismo tiempo, se magnifican los logros sociales, y se presenta la figura de un presidente preocupado y verdaderamente afectado por los pobres, la marginación y la injusticia.

Las decisiones que llega a tomar el Presidente son inmediatamente aplaudidas y engrandecidas: PRONASOL, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los cambios constitucionales, la remoción de procuradores o subprocuradores, de gobernadores, el encarcelamiento al inicio de su gobierno de algunos líderes sindicales, etc. Pero no se llega al fondo.

La influencia de la prensa extranjera también ha sido decisiva. La preocupación del Presidente por dar la imagen de un país consolidado, estable, en paz, lo hace sensible a cualquier señalamiento que en relación al país se haga en los medios periodísticos de Europa y los Estados Unidos de América, principalmente. Ahí podemos anticipar la renuncia de gobernadores (Aguirre, Zapata), los errores en la lucha contra el narcotráfico, las atrocidades en materia de derechos humanos, los grandes fraudes electorales, etc.

También ha sido importante la influencia de la prensa nacional, aunque en menor escala por su reconocida parcialidad al mandatario en turno, con algunas distinguidas excepciones. Recientemente Impacto, y otros medios, anticiparon la caída del gobernador Neme en Tabasco, y un poco antes, consolidaron la imagen de las Marchas de Nava desde San Luis Potosí, y del Éxodo por la Democracia, desde Tabasco.

El fortalecimiento de la figura del presidente Salinas, con el análisis de tres momentos políticos relevantes: La cumbre Iberoamericana, las elecciones federales para renovar el Congreso de la Unión, y los cambios del Artículo 27 constitucional. La modificación del Artículo 130 será tratado en otro momento.

La cumbre Iberoamericana

El jueves 18 de julio el presidente Carlos Salinas de Gortari inauguró la primera Cumbre Iberoamericana, bajo el lema «Hacia el tercer milenio» y con la asistencia de los presidentes Carlos Menem de Argentina, Jaime Paz Zamora de Bolivia, Fernando Collor de Meló de Brasil, César Gaviria de Colombia, Ángel Rafael Calderón de Costa Rica, Fidel Castro de Cuba, Patricio Aylwin de Chile, Rodrigo Borja Cebados de Ecuador, Alfredo Cristianl de El Salvador, Felipe González de España, Jorge Serrano Elías de Guatemala, Violeta Chamorro de Nicaragua, Guillermo Endara de Panamá Alberto Fujimori del Perú, Andrés Rodríguez de Paraguay, Mario Soares de Portugal, el gobernador de Puerto Rico Rafael Hernández Colón, Joaquín Balaguer de República Dominicana, Luis Alberto Lacalle de Uruguay, y Carlos Andrés Pérez de Venezuela, además del anfitrión Carlos Salinas de Gortari de México. A la reunión fue invitado también el Rey Juan Carlos de España.

Asistieron como Invitados especiales el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, el secretario general de la Organización de Estados Americanos, Joao Baena Soares, el director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Federico Mayor Zaragoza, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y el secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, Gert Rosenthal.

La primera Cumbre Iberoamericana fue sin duda un éxito político del presidente Salinas, que reforzó su imagen ante la comunidad internacional. En ella se habló de la necesidad de integración de los países americanos, del diálogo como alternativa de solución de los problemas internos e internacionales en el mundo, y de la solidaridad y cooperación entre los países iberoamericanos. Destacó el respeto a Cuba, a pesar del ambiente tenso que se había creado en torno a la figura de Fidel Castro, y la «carta» que se decía envió el Presidente Bush por conducto del presidente Menem de Argentina. Quizá por el carácter de la reunión no se acordaron los mecanismos para alcanzar las metas propuestas, pero se acordó que la segunda Cumbre será este año en España.

No hubo resultados precisos. Es ciertamente un éxito político el haber podido reunir a todos estos personajes, pero nada más. América Latina se reúne porque geográficamente no hay otra alternativa. Pero no hay una política de ayuda eficaz entre los países. El desarrollo de los países latinoamericanos es terriblemente

desigual. Habrá tres o cuatro economías importantes (México Incluido), pero con gravísimos problemas económicos la de Argentina y Brasil, que además tiene preocupaciones sociales importantes. Hay inclusive países con niveles de pobreza extremos, enfermedades, hambre, desnutrición, etc.

Y de esto no hablaron los señores presidentes. Los bloques económicos quedan sólo para quienes realmente pueden aportar (México y Chile, por ejemplo), o con los países del primer mundo.

Las elecciones federales de agosto de 1991

El ambiente político en el país, previo a las elecciones para la renovación de la cámara de diputados y los senadores que terminaban su período en 1991, fue tenso. Con insistencia se señalaron diversas irregularidades en la elaboración del Padrón Electoral, se denunció que se estaba empadronando selectivamente en las zonas en donde la oposición había triunfado en 1988; se indicó que había campañas de afiliación masiva al PRI en zonas marginadas, con la promesa de acercamiento de servicios para la comunidad. La ampliación del plazo para la entrega de credenciales a los electores limitaba el tiempo del que disponían los partidos para revisar el padrón.

De los 45 millones de habitantes mayores de 18 años de edad están inscritos en el Catálogo General Electoral 43 millones. En el Padrón Electoral sólo están 39.5 millones y se entregaron credenciales a 36.3 millones de ciudadanos, según datos del Registro Federal Electoral. Sin embargo, cifras no oficiales daban a conocer datos menos optimistas. El Instituto Mexicano de Opinión Pública publicó que sólo se había entregado el 71.8 % y no el 93 % del Registro Federal de Electores (28.3 millones contra el 36.3 oficial). La misma fuente indicó que sólo se había empadronado el 87.2 % (34.4 millones contra los 36.7 millones del RFE).

Por problemas técnicos, el Instituto Federal Electoral reconoció que no pudo elaborar el 100 % de las micas solicitadas, y que, por lo tanto, hubo ciudadanos que contra su voluntad no pudieron sufragar.

El domingo 18 de agosto estuvieron en disputa 32 senadurías y 500 diputaciones federales, además de seis gubernaturas (Guanajuato, San Luis Potosí, Colima, Campeche, Querétaro y Sonora) y 40 asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Las primeras informaciones indicaron que, en la votación para la elección de diputados, el PRI obtenía el 60.7% de los votos, el PAN el 20.6%, el PRD el 7.7%, el PFCRN el 3.6% y el PARM 2.3%. Los otros partidos contendientes (el PEM, el PRT, y el PT) no obtenían ningún escaño, aunque fue sorprendente la votación del Partido Ecologista de México en el Distrito Federal, superior a la del PPS, PARM, PRT y el PT, con el 5.56% de los votos.

La mayoría de los analistas políticos coincidían en señalar que la votación mayoritaria para el PRI se debía a la gestión en política económica del presidente Salinas, al uso del PRONASOL como instituto de propaganda electoral a favor del partido en el poder, a las giras de promoción electoral para el partido del propio Salinas de Gortari en los Estados donde había perdido en 1988, pero también a las deficiencias de programas de trabajo de los partidos políticos de oposición y a sus⁵ divisiones internas. Fue notorio el retroceso del PRD, que no se pudo consolidar como partido político. El miércoles 23 de octubre, el Instituto Federal Electoral entregó copias certificadas de las votaciones del 18 de agosto casilla por casilla.

La conformación de la Cámara de Diputados asegura al PRI la posibilidad de tener mayoría absoluta y confirma el dominio pleno en la Cámara de Senadores.

En las elecciones para senador, el PRI recuperó la senaduría de Michoacán, y del Distrito Federal, ambas en poder del PRD, pero perdió la de Baja California Norte que fue ganada por un panista.

De esta manera, el poder del presidente Salinas crece de manera importante. Ya no tendrá necesidad de alianzas con el PAN para poder modificar la Constitución Política. Tampoco sus iniciativas correrán el riesgo de ser impugnadas por diputados de su propio partido, pues se seleccionaron cuidadosamente a sus propios representantes.

El mismo domingo 18 de agosto de 1991 se llevaron a cabo elecciones para gobernador en diferentes estados de la República. Por la organización y presencia de los partidos políticos de oposición, en Guanajuato era posible un triunfo de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional, sobre Ramón Aguirre, del Partido Revolucionario Institucional y, en San Luis Potosí el del viejo luchador

social Salvador Nava, de la Coalición Democrática Potosina (apuntalada fuertemente por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática) frente a Fausto Zapata Loredó del Partido Revolucionario Institucional.

El proceso electoral en Guanajuato se vio envuelto desde su inicio por la sombra de la ilegalidad. Los tres candidatos importantes no debieron haber sido registrados: Ramón Aguirre del Partido Revolucionario Institucional (PRI) no pudo acreditar su residencia en el estado; Porfirio Muñoz Ledo, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y candidato también del Partido Popular Socialista (PPS), sin haber nacido en Guanajuato, recurrió a la figura jurídica del «derecho de sangre» y acreditó nueve años de residencia en Guanajuato (a pesar de ser senador por el Distrito Federal), y Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) renunció a la nacionalidad española hasta después de haber sido registrado como candidato, a pesar de ser hasta entonces diputado federal.

El caso de Guanajuato mostró el enorme dispendio que suele acompañar a las campañas políticas de los candidatos del PRI. Mucho se comentó que la campaña de Ramón Aguirre estaba financiada por la Lotería Nacional, en donde había sido director hasta antes de su nombramiento como candidato. En cambio, las campañas del resto de los candidatos eran notoriamente menos ostentosas, pero con mayor penetración en la problemática del Estado, principalmente, la de Vicente Fox del PAN, que reafirmó la presencia política de su partido, no sólo en León, sino en la mayoría de los municipios de Guanajuato.

Antes de las elecciones se denunció el manejo del Padrón Electoral para eliminar zonas donde se detectaba mayor simpatía por los candidatos opositores, y la entrega discriminatoria de credenciales de elector. En las elecciones del 18 de agosto, se reportaron diferentes irregularidades: instalación tardía de las casillas electorales, extravío de boletas para la elección de gobernador, en las zonas panistas no se distribuyeron boletas suficientes para la votación para elegir gobernador, y 14 urnas fueron robadas en la etapa del recuento.

El lunes 19 de agosto el Comité Estatal Electoral (CEE) da a conocer que después de contar 514 casillas de 3,854 en todo el Estado, el candidato Ramón Aguirre del PRI está arriba en la votación por 52,493 votos. El mismo día, Vicente Fox, después de contar 1,161 casillas indica que el PAN tiene 175,283 votos por 169,711 del PRI. Porfirio Muñoz Ledo reconoce el triunfo de Vicente Fox.

Finalmente, el jueves 22 de agosto, la Comisión Estatal Electoral de Guanajuato declaró que Ramón Aguirre Velázquez había resultado electo como gobernador, debido a que obtuvo 626,436 votos (53.14 % del total), mientras que Vicente Fox Quezada había obtenido 418,324 (35.49%). A Porfirio Muñoz Ledo (PRD-PPS) le correspondieron 91,150 sufragios (7.73 %). De un total de 1'636,436 electores con credencial, votaron 1'178,759, es decir, un 72%.

Las denuncias por las irregularidades no se hicieron esperar: el PRD indicó que se quemaron boletas y que las listas de electores se abultaron en las zonas priístas.

Por su parte, Vicente Fox y la dirección estatal del PAN denunciaban que se le habían adjuntado por lo menos 350 mil votos falsos al PRI (la diferencia por la que se declaró ganador a Ramón Aguirre sólo fue de 208,112 votos) y que recurrirían a organismos nacionales e internacionales para hacer respetar la voluntad del pueblo de Guanajuato. Dieron a conocer que hubo en promedio 200 votos de más sobre las listas de elector, en 50 actas de escrutinio. En tres mil actas en poder del PAN (de 3,854) había 500 en donde todos los votos eran para Aguirre Velázquez (casillas «zapato»). Además, se señaló una diferencia de 110 mil votos de más en la elección para gobernador, en comparación con la votación para diputados federales.

Ante el Tribunal Estatal Electoral (TEE) se presentó Vicente Fox acompañado de simpatizantes, después de recorrer 54 kilómetros, para demandar a Ramón Aguirre «rectificar el camino y dar paso a la verdadera voluntad ciudadana». Los partidos de oposición presentaron ante el TEE 796 escritos de protesta y 208 recursos de queja. Como respuesta, el miércoles 28 de agosto, el TEE anuló 30 casillas en 18 distritos electorales, pero sin decir las cantidades de sufragios, ni su modificación en relación al total de la votación.

Un día después, el 29 de agosto, Ramón Aguirre anuncia que no tomará posesión de su cargo para «preservar la paz y la concordia en Guanajuato», una hora después de que el Congreso del Estado lo declaraba gobernador electo. Acusó a Fox de pretender apoderarse de la gubernatura mediante el chantaje, y a Muñoz Ledo de sembrar desconfianza y terror durante el proceso para

ganar ventajas personales, pues su ambición sólo es superada por su perfidia”.

Ese mismo día se reunieron en Los Pinos, cerca de las cuatro de la tarde, el presidente Salinas, el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, el presidente del PRI, Luis Donald Colosio, y del equipo del Presidente. A las 6 de la tarde en el D.F. se conocía el documento con la renuncia de Ramón Aguirre. A las 10 de la noche, después de 4 horas de debate, el Colegio Electoral decía a válidas y legales las elecciones por 20 votos a favor (PRI) y 6 votos en contra (oposición). A las 22.45 Ramón Aguirre anunció en la sala de prensa del PRI su decisión de no protestar como gobernador.

Las cámaras de Televisa, y en el espacio de “24 horas”, estuvieron presentes para difundir a la nación esta trascendental noticia, que establecerá una nueva manera de entender la voluntad ciudadana: el criterio para nombrar a un gobernante estará más bien en la capacidad de movilización de un partido político, o de un líder popular, y en su capacidad de negociación (esto es, de aceptar transacciones o arreglos disimulados), lo cual nada tiene que ver con el reconocimiento legítimo de un triunfo de los partidos de oposición.

El viernes 30, un día después de la renuncia de Aguirre, el Congreso de Guanajuato nombra como gobernador interino a Carlos Medina, panista, que era presidente municipal de León, en una sesión a la que no asisten 15 diputados locales del PRI, 6 priístas votan en contra, y a favor los 6 diputados del PAN, y los diputados del PRD, PDM, PARM y un independiente. En esta situación, hay de momento tres gobernadores con diferente carácter en el Estado: Rafael Corrales Ayala, gobernador en funciones que terminaba su período, Ramón Aguirre, gobernador electo que no tomaría posesión como gobernador, y el gobernador interino Carlos Medina.

Quienes hayan nacido en Guanajuato (lo que elimina a Vicente Fox y a Porfirio Muñoz Ledo de una futura contienda) y con cinco años de residencia efectiva. El día 12, después de protestas y movilizaciones políticas, el gobernador Ramón Corrales la veta y el día 17 de septiembre el Congreso la «suspende».

El presidencialismo amenazante y ejecutor: el caso de San Luis Potosí. La imagen del presidente debe quedar en todo momento protegida de la menor huella de impopularidad, y fue preferible hacer renunciar a un gobernador impugnado, a quien el mismo Salinas de Gortari había apoyado con su presencia en la toma de posesión, que ver disminuida su imagen por el gran mitin de protesta que Nava y la Coalición Democrática Potosina pretendían llevar a cabo en el Zócalo el mismo día de su informe de gobierno, cuando periodistas del mundo entero estarían al pendiente de ambos acontecimientos políticos.

Ciertamente, la elección de Fausto Zapata Loredó en San Luis Potosí había sido fuertemente cuestionada. Desde su pronunciamiento como precandidato, anuncio que correspondió hacer a Martínez Corbalá, actual gobernador interino, y contendiente con Zapata por la postulación, diversos sectores lo cuestionaron por su antecedente como echeverrista, su lejanía por la problemática del estado, y, sobre todo, por su participación en el golpe contra el Excélsior de Julio Scherer.

El candidato del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución democrática fue el Dr. Salvador Nava, que por segunda ocasión intentaría llegar a la gubernatura, esta vez en la Coalición Democrática Potosina (CDP). Como resultado de su primer intento, fue encarcelado y acusado del delito de disolución social. El Dr. Nava había sido ya dos veces presidente municipal de San Luis Potosí, lo cual lo hacía un candidato fuerte en la capital del estado, pero había dudas sobre su presencia en el resto del estado.

Además de las irregularidades previas que manifestaron los partidos de oposición contendientes (las mismas de San Luis Potosí: manejo del padrón electoral, entrega discriminativa de credenciales, etc.), la inconformidad creció desde la noche misma del 18 de agosto, en que se llevaron a cabo las elecciones para gobernador, cuando Zapata anunciaba que había acudido a votar el 90 % de la población. A media noche, el Consejo Estatal Electoral (CEE) anuncio que después de contar el 20.45% de las casillas Zapata tuvo el 60% de los votos, por el 31% de Nava. Entre las organizaciones civiles que acudieron a presenciar las elecciones, la Academia Mexicana de Derechos Humanos denunció que no existía un clima confiable para considerar válidos los procesos electorales. Entre las irregularidades que se denunciaron, además de las ya señaladas, estarían: la quema de boletas, fotografías con funcionarios entregando dinero a cambio del voto, y una lista de la Confederación Nacional Campesina de personas que presuntamente votarían a favor de Zapata

a cambio de ayuda económica.

El 22 de agosto se dan a conocer los resultados finales: Zapata es declarado ganador con 329,292 votos. A Salvador Nava le dan 170,646 votos, a Ángel Rubio del PARM 9,060 votos, y a Francisco Ortiz del PPS 7,894 votos. Oficialmente se reconoce que acudieron a votar el 64% de los ciudadanos a quienes se les entregó la credencial electoral.



El día 24 de agosto le dan a Zapata la constancia que lo acredita como ganador de la contienda electoral. Ese mismo día Nava reactiva el Frente Cívico Potosino, para defender la soberanía del pueblo potosino.

El 26 de septiembre de 1991, Fausto Zapata toma posesión como gobernador de San Luis Potosí, y es avalado por la figura del Presidente y el dinero del PRONASOL. En la misma toma de gobierno, le dan al Presidente, lo que la oposición considera las pruebas del fraude electoral. Salinas de Gortari partió de San Luis Potosí a León, Gto. a la toma de posesión del panista Carlos Medina. Parecía que, con el reconocimiento de un panista, el partido político «decente», con el que se había podido «negociar», era suficiente.

Pero Nava, su marcha a la ciudad de México, y las señoras que se apostaron frente al Palacio de Gobierno para impedir que Zapata pudiera despachar desde su interior, le dan un giro a la situación potosina, y el miércoles 9 de octubre renuncia desde la ciudad de México el gobernador Zapata, como resultado de una «decisión unipersonal», después de una reunión con el presidente Salinas en los Pinos Al día siguiente es nombrado Martínez Corbalá como gobernador interino.

El cambio al artículo 27 constitucional

Ya en el tercer informe de gobierno, el Presidente Salinas anuncia la necesidad de debatir en torno a los procesos electorales después de las impugnaciones en Guanajuato y San Luis Potosí, y del Éxodo por la Democracia que se gestaba en Tabasco y perfeccionarlos, modernizar las relaciones con las Iglesias, transformar el ejido y la reformulación de contenidos y métodos educativos.

Desde tiempo atrás diferentes sectores de la iniciativa privada y algunos partidos políticos, entre ellos el Partido Acción Nacional, se pronunciaban a favor de modificar las formas de posesión del campo mexicano. Las críticas al ejido fueron constantes, se indicaba que no era precisamente una alternativa para hacerlo productivo. Recientemente se hablaba de la necesidad de modernizarlo.

El 7 de noviembre de 1991 el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley para reformar el campo mexicano. Su objetivo, se indicó, era hacerlo más productivo, y elevar la forma de vida del campesino mexicano. Se da rango constitucional a las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra, pero abre la posibilidad de la libertad de asociación y del uso de los derechos sobre la parcela.

Los efectos fueron sumamente discutidos en el ámbito nacional e internacional. Si para algunos las medidas no eran suficientes y se debería abrir la posibilidad irrestricta de privatización del campo, para otros implicaba un retroceso y dejaba al campesino indefenso ante los grandes capitales. Hubo necesidad de que el presidente Salinas anunciara un programa de apoyo al campo que pretende incrementar la posibilidad de que el actual ejidatario se fortalezca, a partir de tener acceso a créditos de manera ágil y con intereses bajos, se trata, en síntesis, de estimular la productividad del campesino.

A manera de conclusión.

De esta manera, el presidencialismo mexicano, y en particular las figuras de Carlos Salinas de Gortari se han fortalecido con los acontecimientos reseñados. Sus relaciones con la iniciativa privada y las jerarquías eclesiásticas atraviesan por un buen momento. Los grupos priistas inconformes con el poder de los tecnócratas son cada vez más débiles, el partido recupera la imagen que perdió en las elecciones del '88.

Pero se observan graves deficiencias en la perspectiva política del régimen. Parecería que en la actual tendencia modernizadora las necesidades sociales de los mexicanos deberían someterse al proyecto económico neoliberal (ahora llamado contradictoriamente liberalismo social) que se pretende: la educación debe vincularse al desarrollo productivo del país, el campo debe ser eficiente y productivo (aunque para ello sea necesario hacer de lado al campesino mexicano), los trabajadores no tienen el salario que merecen, sino el que puede ser pagado sin afectar la productividad, esto es, la ganancia del dueño del capital. Y ante una posible crisis interna del país, y para consolidar la imagen internacional del Presidente, modificar las relaciones entre Iglesia y Estado, pero sin reconocer plenamente su autonomía y madurez, dando lo necesario para los efectos que se propone: quitar posibles votos al PAN (recuérdese Chihuahua hace casi seis años) y fortalecer la imagen de un presidente moderno.

Hasta ahora ha funcionado esta manera unilateral de decidir y de pensar en el proyecto político del país. La sociedad civil no ha podido ser un interlocutor o no se le ha reconocido como tal.

Las instituciones educativas tienen crisis internas de legitimación de su trabajo ante las demandas que se le exigen, además de enfrentar crisis económicas severas que se reflejan en los bajos salarios para sus académicos y en los bajos niveles de calidad educativa.

Los partidos políticos de oposición que podrían tener un proyecto político diferente no se han podido organizar para llegar al seno de la sociedad mexicana. La jerarquía eclesiástica todavía no sale de la alegría y el sobresalto, porque les reconocieron como ciudadanos sin plenos derechos.

El trabajo pendiente tendrá que dirigirse a las organizaciones sociales independientes, para analizar e interpretar las condiciones prevalecientes, y estructurar inteligentemente un proyecto alternativo, que responda a las necesidades de los grandes núcleos de población marginada. Sólo mediante el estudio y la reflexión, llevados a la acción comunitaria, se podrá pensar en contrarrestar el actual proyecto modernizante que se pretende para el país.

Constitución y Democracia en México al Iniciar el Siglo XXI

Francisco Vegas Trejo¹

En 2001 debemos constatar dos hechos indiscutibles: a) que la Constitución de Querétaro de 1917 ha cumplido su cometido y propósito, y b) que nuestra actual realidad política es completamente distinta, y muy novedosa, respecto de la hoy histórica del siglo XX.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 1 de mayo de 1917, ha servido, con eficacia comprobada, para mantener al país en orden, con respeto amplio, que no absoluto, de las garantías individuales, y con un ejercicio formalmente legal del poder, aunque con claro predominio del Ejecutivo federal, a grado tal que, en teoría constitucional, nuestro sistema se considera prototipo de presidencialismo.

Nuestra realidad política, en efecto, es del todo diferente, de ahí su novedad, respecto de la constatada durante la pasada centuria. Ésta se caracterizó por la estructuración y, sobre todo, por la operatividad y eficacia del, en ciencia política, denominado “partido dominante”, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuya fecha de creación, curiosamente, coincide con la de la autonomía de nuestra universidad y con el funcionamiento del que, hasta 1998, fuera Departamento de Distrito Federal.

La Constitución de 1917 fue la Constitución del siglo XX. No concebimos este siglo sin la presencia, explicación académica y cumplimentación cuestionable, de dicha ley suprema. Hasta la fecha, de todas las fundamentales que han regido al país, la de 1917 es la más longeva, la que más tiempo ha estado en vigor, la que se convirtió en bandera del partido dominante y la que los partidos de oposición de la época querían que tuviera un más claro y no discutido cumplimiento. No dejamos de reconocer que, si la Constitución de Querétaro está en vigor desde hace casi 90 años, se debe a lo que hemos denominado, con cierta complacencia, constante actualización constitucional, esto es, a sus innumerables reformas y modificaciones. Si tomamos en cuenta reformas y adiciones no por procesos legislativos de reforma constitucional, sino de artículo por artículo, y de párrafo por párrafo, nuestra Constitución ha tenido más de 500 reformas. Éstas han obedecido al criterio y convicción del presidente de la república en turno, desde 1929, considerado el jefe supremo del partido dominante.

Las campañas electorales de los candidatos a la presidencia de la república servían de catalizadores de la opinión pública, su desarrollo era útil para detectar necesidades y requerimientos de la población, en servicios públicos, en cuestiones sociales, en aspectos económicos y en situaciones políticas. Los candidatos del PRI, invariablemente triunfadores mediante la emisión del voto ciudadano, no siempre respetado, formaban equipos pluridisciplinarios encargados de procesar los señalamientos de la población, a fin de preparar, después de la elección, y antes de la asunción del poder, sus programas de trabajo que, invariablemente, contenían reformas a la Constitución. Además, durante el transcurso de cada sexenio surgían problemas inesperados que, una vez más, para aplicar el criterio o solución decididos por los gobernantes, requerían de la respectiva adecuación constitucional. Es así, por la pretensión de eficacia de los gobernantes y por su apego formal a la Constitución, que la suprema ley de la federación continúa en vigor, aunque si revivieran los ilustres diputados constituyentes que la aprobaron, con toda seguridad que no la reconocerían. Por todo lo anterior, sostenemos que dicha Constitución es la característica jurídica del México del siglo XX.

Por otra parte, y como quedó asentado al principiar este trabajo, el siglo XXI presenta, como originalidad, una nueva realidad política: el cambio de partido y de ideología en la Presidencia de la República y un Congreso de la Unión plural, sin que en ninguna de las dos cámaras legislativas algún partido tenga la mayoría absoluta. Cabe decir, en este mismo sentido, pero de otra manera, que el PRI ha sido marginado de su predominio, cada día que pasa se atenúa y mitiga su fortaleza, se advierten grietas en su estructura y en su militancia, se registran titubeos, inseguridades, desconfianza entre sus miembros, una sonrisa irónica por parte de sus opositores y una población que, contrariamente a su casi centuria de apogeo, ahora le expresa desprecio y le retira su apoyo. La duda de su subsistencia está en el aire, aunque sus miembros luchan por recuperar posiciones.

1 Venegas Trejo, Francisco. Constitución y democracia en México al iniciar el siglo XXI. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001. Págs. 313-329



Durante el apogeo del partido, más aún, a todo lo largo de su existencia, nunca perdió, o nunca se dejó perder, o siempre retuvo la Presidencia de la República e, incluso, muchas legislaturas funcionaron con diputados y senadores únicamente por él postulados. Fue, si no partido único ni francamente partido oficial, sí, parlamentariamente, partido hegemónico e indubitablemente dominante, tanto más que los gobernadores de los treinta y un estados federados eran también priistas y prácticamente todos los presidentes municipales, o sea, que todo el espectro político gobernante salía de sus filas.

En todo el siglo XX, a partir de 1929, hubo partidos de oposición, pero, además de pocos, eran de escasos recursos económicos, de poca militancia y más entusiastas que efectivos. Situación desde luego explicada por el apoyo gubernamental, aunque no franco y abierto, a tal grado que se llegó a considerar como una secretaría más de Estado: la secretaría política, o la secretaría de cuadros gubernamentales. El PRI fue prototipo de partido dominante. Incluso en el extranjero se trató de imitar el régimen priista de México, pero siendo otras las circunstancias sociales y políticas, su ejemplo no cundió ni tuvo lugar su reproducción.

La oposición, en tal virtud, fue más virtual que efectiva, más entusiasta que eficaz. El Partido Acción Nacional (PAN) es el partido que sobrevivió al predominio priista, el que perseveró en tenacidad y el que a la postre, aunque no sólo y sin que todo el mérito le corresponda, desplazó al PRI en la Presidencia de la República. Entre otros partidos que se pueden mencionar figuraron el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, aunque para muchos politólogos y para el PAN, los últimos partidos eran apéndices del PRI o comparsas del mismo, financiados soterradamente por la Secretaría de Gobernación; aseveración que es posible, aunque nunca fue auténticamente comprobada.

1988 marca un parteaguas político en México. En ese año comenzó a agrietarse el PRI, al externar su inconformidad varios militantes por la cooptación que el presidente de la Madrid hizo, para sucederlo, de Carlos Salinas de Gortari. El descontento se extremó con la formación de un grupo dentro del PRI denominado "corriente crítica" que, al no obtener éxito en sus pretensiones de variar al sistema de designación de candidatos presidenciales, se transformó en la "corriente democrática" que, al amparo y bajo el registro de un pequeño partido de izquierda, el Partido Mexi-

cano de los Trabajadores, postuló a un expriista, hijo de expresidente priista, como candidato a la presidencia: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

En las elecciones de dicho año fue declarado presidente de la república Carlos Salinas de Gortari, tras la denuncia, de parte de sus contendientes y de sus respectivos partidos, de innumerables irregularidades. Debido a éstas, el material electoral de toda la república: boletas y actas de escrutinio, contenido en sacos, fue y quedó depositado en los sótanos de la Cámara de Diputados, durante prácticamente tres años, hasta que por acuerdo parlamentario, con el asentamiento del PAN, fue incinerado, y así, con el humo, se dispó la posibilidad de verificar quién fue, en realidad, el candidato triunfador de las elecciones presidenciales.

La corriente democrática y los grupos de izquierda que se le sumaron, se transformaron en el actual Partido de la Revolución Democrática (PRD), que se dedicó, incesantemente, a manifestar abiertamente su oposición sistemática al gobierno. Al respecto, proliferaron las manifestaciones, las marchas interrumpiendo el tránsito y los plantones en el zócalo o frente a la Secretaría de Gobernación. Al mismo tiempo que estas prácticas de rechazo, el PRD orquestó una campaña de crítica al gobierno, al PRI y al sistema político; realizó una amplia actividad proselitista muy productiva, pues se incrementaron sus bases electorales en mucho, debido a su promesa de luchar y perseverar para instaurar una efectiva democracia y para lograr el desplazamiento del PRI de los puestos de mando. Este proceder fue asumido también por el PAN, igualmente con éxitos inusitados.

Con apoyo en concertaciones con el PAN, pudo gobernar Salinas de Gortari, en cuyo sexenio se produjeron dos tragedias para el PRI: el asesinato de Luis Dolando Colosio y el de Francisco Ruiz Massieu. Además de estos episodios políticos trágicos, perseveró la crisis económica y se incrementaron la inseguridad pública y el narcotráfico.

Los cuestionamientos políticos de la oposición dieron como resultado la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y la transformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en el Tribunal Federal Electoral, bajo cuya actuación se realizaron las elecciones de 1994, en las que fue triunfador indiscutible el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León. Decimos que fue indiscutible su triunfo porque el ingeniero Cárdenas, por segunda vez postulado como candidato a la presidencia, no impugnó los resultados dados a conocer por el IFE.

Por cuanto que perseveraron en su acción de desprestigio del PRI, las insistentes exigencias de la oposición en los diálogos con la Secretaría de Gobernación, el gobierno y el Congreso de la Unión accedieron a introducir en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) lo que en lenguaje coloquial político se denominan “candados”, esto es, reformas jurídico-electorales tendentes a dificultar la posibilidad de fraudes y de irregularidades. Entre otras, encontramos las siguientes medidas: participación de observadores electorales, nacionales y extranjeros; credencial para votar con fotografía; padrón electoral también con fotografía; tinta indeleble que no desaparece en menos de tres días; papel de boletas electorales con características invisibles que dificultan su falsificación, al igual que como acontece con los billetes o papel moneda; firmas de los consejeros electorales de cada distrito en todas las boletas; publicidad previa a la jornada electoral del padrón respectivo; publicación de los resultados electorales en cada casilla al concluir el computo de los votos; visitas sorpresa de los consejeros electorales de distrito a las casillas el día de la jornada electoral, en compañía de notario público que de fe de la situación en que se encuentra la casilla, su integración y el material electoral. Para tales efectos, el IFE envía en sobre cerrado la lista de características ocultas que deben constatar tanto el consejero visitante como el notario público, incluso con el auxilio de lupas. De este modo, las elecciones son ahora completamente ciertas y eficaces. Se puede afirmar que el anhelo de Madero y de la revolución de “sufragio efectivo” se ha cumplimentado.

La acción opositora ha sido productiva, la campaña electoral de 2000 se caracterizó por un combate frontal al PRI de parte de toda la oposición. El propósito expreso de esta era desalojar a dicho partido de Los Pinos, esto es, hacerlo perder la Presidencia de la República. El PAN celebró alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y, a su vez, celebraron alianza el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Convergencia Democrática (CD), entre otros pequeños partidos, con el PRD. La campaña fue larga, costosa e incisiva. En efecto, desde más de dos años antes, Vicente Fox, a la sazón gobernador de Guanajuato, a la sazón gobernador de Guanajuato, externó su pretensión de figurar como candidato del PAN a la Presidencia de la República. Lo mismo hicieron el gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo Pintado y Manuel Bartlett, al dejar de ser gobernador de Puebla. También de tiempo atrás anunció su candidatura Manuel Camacho Solís, más por tener

presencia política y por subrayar su enemistad con el PRI, que por seguridad de contar con una votación suficiente. A su vez, Porfirio Muñoz Ledo, cual saltimbanqui de la política, aspiró a ser candidato por el Partido Auténtico de la Revolución Democrática (PARM). Por su parte, Gilberto Rincón Gallardo creó un nuevo partido político, el de Democracia Social, que lo postuló para dicho puesto ejecutivo.

Los resultados fueron contundentes: resultó triunfador el candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada, quien pese a su campaña tenaz y a fuerte apoyo financiero, inclusive del exterior, según se lo externaron militantes del PRI, no estaba seguro de su triunfo, pues el mismo día de las elecciones, al ir a depositar su voto, entrevistado por la televisión dijo “las elecciones están amañadas”, expresión que sólo sostiene quien no está seguro de su triunfo, quien piensa que éste le será arrebatado y quien no confía en las instituciones encargadas de llevar a cabo el proceso electoral. De este modo, refiriéndose al Poder Judicial Federal, sobre todo a la Suprema Corte de Justicia, a sus ministros los llamó “viejitos”, y de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial, sostuvo que estaban “al servicio de Zedillo y del sistema priista”, calificativos que retiró cuando ya declarado presidente electo por dicho tribunal, acudió a él para obtener la constancia respectiva. Asimismo, ya presidente electo, y a manera de explicación o de justificación, indicó que los exabruptos y calificativos burdos que externó durante la campaña eran propios del calor de la misma, pero que ya como presidente no los repetiría.

Es incuestionable que nuestra realidad política es distinta a la que nos tenía acostumbrados el PRI, sobre todo a la formalidad y solemnidad con que se conducía el Ejecutivo federal. Las originalidades, por no decir excentricidades, del actual presidente, se advirtieron desde el momento de asumir el cargo. El efecto, el mismo presidente de la Cámara de Diputados, Ricardo García Cervantes, del PAN, al inicio de la sesión de Congreso del 1 de diciembre de 2000 estaba nervioso, pues, según manifestó, temía que Vicente Fox fuera a tener un comportamiento inadecuado, como en efecto sucedió, ya que Fox, al rendir su protesta, alteró el texto del artículo 87 constitucional, al agregar que desempeñaría el cargo mirando en todo por el bien de los más pobres y necesitados, y antes de comenzar su mensaje a los legisladores y al pueblo entero, desde el micrófono saludó a sus hijos, ahí presentes. Más tarde, el mismo día, en una reunión que tuvo con su gabinete y con sus colaboradores y simpatizantes en el Auditorio Nacional, recibió de manos de su hija un crucifijo grande que contempló durante varios segundos. Ante las críticas formuladas por este proceder, sus cercanos colaboradores dijeron que había sido un acto espontáneo de su hija. Aun así, de ser cierta esta explicación, deja mucho que desear la falta de control en la logística y protocolo de actos tan solemnes, que por la tarde remacharía con una exhibición suya en el balcón central de Palacio Nacional, en mangas de camisa, con la banda presidencial en su pecho y gritándole al cantante Mijares.

El compartimento del presidente Fox ha continuado, y con toda seguridad continuará, pues se desenvuelve con naturalidad, según su forma de ver la vida y de practicar la política; hechos que si bien despiertan crítica de parte de analistas políticos y de políticos, le recaba simpatía de parte del pueblo, a tal grado que éste lo festeja y lo incita a que prosiga con sus originalidades. De este modo, ha hecho visitas a las aduanas para evitar la extorsión a los mexicanos que regresaron al país para las vacaciones decembrinas y, en su programa semanal de radio, es ahora el conductor y no el entrevistado. Su popularidad ha aumentado, según lo dan a conocer las encuestas realizadas en enero de 2001.

En la celebración del día de la Constitución, el 5 de febrero, el presidente Fox ha anunciado cambios a la Constitución, pero de una manera ambigua, puesto que no quedó claro si propone una nueva Constitución o tan sólo reformas a la ley suprema. Decimos esto porque señaló que era necesaria una nueva arquitectura constitucional, capaz de contemplar y encauzar los cambios que el país requiere; pero luego se refirió a “reformas”, esto es, a la actualización de la ley fundamental, lo que política y jurídicamente tiene sentido diferente, toda vez que éstas, las reformas o enmiendas, son acordadas por lo que la doctrina mexicana denomina “constituyente permanente”, esto es, la actuación coincidente y consecutiva del Congreso del Unión y de las legislaturas de los estados, mientras que una nueva Constitución tendría que ser producto de un congreso constituyente. Trátese de una posición o de otra, que deberá aclarar, el presidente de la república deberá concertar su proyecto con todos los partidos políticos, sobre todo con los tres grandes: PRD, PRI y PAN, a fin de hacerlo viable. Hasta ahora, no sabemos a ciencia cierta si pretende una Constitución como lo da a entender la expresión “nueva arquitectura constitucional” o, si la “revisión integral” a que aludió sólo implica reformas o adiciones por el procedimiento que establece el artículo 135 constitucional.

Aquí ya penetramos en el terreno de las perspectivas constitucionales del siglo XXI.

Desde hace algunos años, sobre todo de parte del PRD, se ha difundido la idea de aprobar una nueva Constitución. En su momento, el ingeniero Cárdenas, como candidato presidencial, tomó esta bandera, sobre la cual han insistido otros políticos, y la academia ha discutido sobre la conveniencia o no conveniencia de redactar una nueva Constitución. Otra postura, mucho menos radical, defendida, entre otros, por el maestro Ignacio Burgoa, se pronuncia por lo que él denomina “renovación constitucional”, y una tercera posibilidad es la de continuar adoptando, en forma gradual y según los requerimientos sociales y políticos, reformas y modificaciones en nuestra ley de leyes. Personalmente, no me sorprendería el triunfo de cualquiera de las tres corrientes. Lo que sí estimo y tengo la convicción, es de que efectivamente debemos darle cumplimiento a la Constitución. Sólo así podremos hacer cierta la democracia en el amplio sentido de la palabra, toda vez y máxime, que ya el aspecto electoral es una realidad, que esperamos se convierta en práctica permanente, rindiendo así homenaje a quienes en la acción o con la pluma —hoy diríamos con la computadora—, han defendido, difundido y explicado los beneficios y urgente necesidad de una vida social democrática.

Formalmente, nuestras Constituciones han establecido la democracia como forma de gobierno. Por problemas de falta de práctica y de experiencia en el siglo XIX, y por el control absoluto que en el siguiente tuvieron los gobernantes mediante el partido surgido de la revolución triunfante, se reconocieron las bondades de la democracia, pero ésta no se tradujo en hechos permanentes para la generalidad, que debería ser totalidad de la actuación de los gobernantes. No podemos negar que hubo avances, aunque a cuenta gotas y a veces originados por la presión de los acontecimientos, por demandas populares o por repercusiones de carácter internacional, tanto en el siglo XIX como en el XX. Lo que desanimó a los mexicanos es que el *cratos* siga debiéndose a los *demos*, que éste continúe legitimando el poder, como sucede ahora con la práctica electoral de voto efectivo y, además, que el *cratos* opere en función y para beneficio del *demos*, y que éste pueda realmente, mediante instituciones operantes, controlar al *cratos*. Sólo así lograremos, si se nos permite la expresión, una “democracia integral”, una total democracia o, a secas, la democracia. No queremos que únicamente el ejercicio del poder esté legitimado por el pueblo, sino que el actuar cotidiano de los gobernantes se preocupe y atienda con eficacia los problemas de la sociedad. Esto es posible, sobre todo ahora que es efectiva la distribución de poder entre los órganos del Estado; ahora que ningún partido político tiene ya no la hegemonía, sino siquiera la mayoría absoluta en las cámaras legislativas. Éstas pueden, por consiguiente, ser un auténtico contrapeso y controlar al Ejecutivo. Éste cada día está más acotado y tiene menor libertad de acción, pero el Congreso de la Unión puede, *motu proprio*, fortalecerse para vigilar más estrechamente al Ejecutivo, e impedir cualquier sesgo de autoritarismo. En este punto, es también fundamental la actuación honorable e independiente de los jueces federales, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con órganos fuertes, independientes y de vigilancia recíproca, se puede hacer efectivo lo que redundantemente se denomina “Estado de derecho”, que no es otra cosa que vivir en la legalidad, que el derecho del Estado, incluyendo la Constitución, tenga total positividad y no únicamente vigencia teórica. No desconocemos la eterna rivalidad y tensión social entre el poder, de un lado, y la exigencia de libertad individual o humana, por otro. La Constitución, precisamente, nos advierte André Hauriou, es el documento jurídico de conciliación entre la libertad y el poder, para que en el Estado no haya más poder que el estrictamente necesario ni libertad irrestricta que aniquile o impida el ejercicio del poder. Se anhela un poder protector de la libertad y libertad para acceder, renovar y ejercitar el poder. Este es el arte del derecho constitucional y la misión que tienen los políticos conscientes de que política no es ejercicio nudo de mando, sino dirección reflexionada y previamente concertada mediante leyes, así como también la tarea de los escritores y profesores de derecho constitucional, que deben ser catones de la praxis política, señalar sus equivocaciones, enseñar y difundir el evangelio del buen gobierno, siempre con la esperanza de que sus alumnos, ya juristas, sean o no políticos, pugnen con denuedo por hacer cumplir el derecho y la Constitución.

Estamos conscientes de que la Constitución no es ley con validez *ad perpetuam*, es ley, derecho, y de la esencia de éste es la mutabilidad, su perfeccionamiento, su constante actualización, su preocupación por prever los problemas posibles y sus vías de solución. Por tanto, es factible introducir reformas o modificaciones en la ley de leyes o expedir, incluso, una nueva Constitución.

Si bien insistimos que no nos sorprendería el hecho de que una nueva Constitución fuera redactada al abrigo y con fundamento en el artículo 39 constitucional, nos inclinamos por la corriente que postula la renovación constitucional a que se refiere el maestro Burgoa, y que tal parece que

es la que acepta el presidente Fox, o la que nos quiso anunciar como su propuesta.

Sólo concebimos la oportunidad de redactar una nueva Constitución en cuatro casos: a) como consecuencia de un movimiento armado, de una confrontación violenta que, una vez concluida, impulse la convocatoria de un congreso constituyente; b) como consecuencia de una conflagración internacional, esto es, de una guerra entre Estados, que reduzca a la impotencia a las leyes e instituciones de una de las partes beligerantes que, al concluir las hostilidades, al reiniciar la paz, decide proveerse de nuevo instrumental jurídico, comenzando por una nueva Constitución. En este punto, son evidentes los ejemplos de los países europeos al concluir la Segunda Guerra Mundial. En efecto, ya apagados los cañones y aún entre el humo del desastre, Francia, en 1946, se dotó de la Constitución de la Cuarta República que, al insistir sobre la regulación anterior, concluyó 12 años después, a fin de emitir, en 1958, la vigente Constitución de la Quinta República. Italia, por su parte, elaboró en 1948 su actual Constitución, y Alemania también se proveyó de un nuevo ordenamiento constitucional en 1949; c) como necesidad derivada de una grave crisis política por la que se produzca el vacío de poder o se revele completamente ineficaz una Constitución que esté vigente en teoría y guardada en el escritorio en la realidad, como ha sido el caso dramático, en el siglo XX, de las irregulares tomas de poder en América Latina, sea por golpes de Estado, por golpes militares o por golpes de astucia de ciertos políticos. Los ejemplos que podríamos dar recorrerían nuestro continente del Río Suchiate hasta la Patagonia, y d) como salida a la luz de la oscura noche de una dictadura. Palpables y claros son los ejemplos de Portugal en 1974 y España en 1978.

Es evidente que México, por fortuna, no está en ninguna de estas hipótesis. Crear una nueva Constitución sería aventurarnos en la incertidumbre, y probablemente significaría un atraso en nuestro cierto y comprobado progreso en la democracia. No sostenemos esto tan sólo en teoría; así nos lo advierten la historia nacional y la realidad contemporánea de otros países. En efecto, siete Constituciones nos dimos, o tratamos de darnos en el siglo XIX. Todas fueron efímeras; gobernante que llegaba redactaba su propia Constitución, y al ser destituido, la facción que lograba el poder redactaba su propia ley suprema y no se obtuvo estabilidad constitucional ni vida institucional.

En el plano extranjero, nuevamente las venas de América Latina nos dan ejemplos de la inviabilidad de adoptar por adoptar nuevas Constituciones. Colombia, en 1991, se otorgó una Constitución, adoptando las instituciones más avanzadas de democracia semidirecta, pretendiendo retomar la vida social ordenada y progresista, y su realidad nos demuestra que aquélla no es posible, que el país está hundido, perturbado por narcotráfico, por guerrilla y por disfuncionalidad de sus leyes y de su Constitución. El ejemplo más reciente es el de Venezuela, que se dio su Constitución vigente en diciembre de 1999, sólo nos exhibe el populismo de su impulsor, el presidente Chávez, quien ya ha sido electo dos veces presidente de la república. Para finalizar, está el botón de muestra de Perú, en donde el ahora japonés Fujimori dio golpe de Estado para redactar una nueva Constitución y, mediante ésta, prolongar su ejercicio en el poder. Casi lo mismo aconteció en Venezuela. ¿Queremos esto para México?

Por tratarse de un documento presidencial, de un mensaje dirigido al pueblo de México, y de un sui-generis homenaje a nuestra carta magna, para concluir, tomamos como punto de referencia y análisis el discurso que el presidente Fox pronunció el pasado 5 de febrero (¿por cuánto tiempo más?) día de la Constitución.

Dicho mensaje anuncia cambios constitucionales. Sí, más cambios, y probablemente en mayor número que las reformas adoptadas por los regímenes priistas, ahora tan criticados y condenados por los neogobernantes, hoy, hoy, en el poder.

El presidente Fox se ha caracterizado por su *bonhomía*, su informalidad, su simpatía de mercadotecnia y su insistencia en el cambio. Ha roto con la formalidad y seriedad asumida por sus predecesores y, sin embargo, en la forma, que no en el fondo, su mensaje tiene una estructura que en nada se distingue de los discursos de presidentes priistas: bien redactado, coherente, propositivo en su vaguedad, de frases grandilocuentes, juego de palabras y reconocimiento histórico. El fondo es distinto, original, pero vago e impreciso. Veamos por qué.

¿Qué pretende, qué sugiere en concreto el presidente Fox? Juega con las palabras, y sus intérpretes, políticos, académicos y ciudadanos, han interpretado multívocamente su discurso. En él, unos ven la propuesta de una nueva Constitución y otros sólo advierten reformas o enmiendas, como sucedió en el pasado inmediato, aunque ahora, de manera integral, es decir, en muchos de los actuales preceptos. El resultado sería el mismo: de facto, aunque por distinta vía, una nueva

Constitución.

Hablamos de diferente vía, sin ahondar sobre el punto porque, como ya anotamos, una nueva auténtica Constitución tendría que ser discutida y aprobada por una asamblea *ad hoc*, un congreso constituyente; mientras que para las reformas, aun integrales y respecto de muchos preceptos de la Constitución (se quedarían chicas en número las propuestas de Echeverría a Zedillo) se utilizaría al denominado por Tena Ramírez “constituyente permanente”, integrado por todos los legisladores de la república: diputados y senadores federales y diputados de todas las legislaturas locales, incluyendo, creemos, a los de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Tal vez la vaguedad del mensaje presidencial fue intencional, para calibrar la reacción de los partidos, de los legisladores y de la opinión pública. Remitámonos al texto. Para sugerir o propiciar la creación de un nuevo código político, usó las expresiones “nueva arquitectura constitucional”, toda, no parte de dicha arquitectura, en cuyo caso, de proceder y así llamar a la obra legislativa, tendríamos no diputados sino arquitectos constituyentes, hablaríamos ya no de artículos, sino de “ladrillos constitucionales”.

También en el mismo sentido, o para auspiciar una nueva Constitución, el presidente dijo que, como en 1917, “procederemos a dotarnos de la nueva normatividad que el futuro nos demanda”. Y en su último párrafo, el presidente Fox hizo el siguiente exhorto: “así como nuestros antepasados nos legaron la primera gran Constitución social del siglo XX, nosotros, todo el país, tengamos la grandeza de legar a las futuras generaciones, la gran Constitución social, humanista y democrática del siglo XXI”.

Quienes, por el contrario, interpretan la propuesta del titular del Ejecutivo federal como refiriéndose a reformas y adiciones a la vigente ley suprema, se basan en los siguientes giros: a) “reforma integral del Estado”, que encuadre la nueva realidad política del país; b) honrar a la Constitución es “procediendo a su revisión integral”; c) “revisión de nuestro ordenamiento constitucional”; d) la reforma de nuestra norma fundamental es un asunto que al final compete al Poder Legislativo; e) para una “Constitución renovada” se requieren consensos nacionales; f) “trabajaremos en la tarea de actualizar nuestro marco jurídico fundamental”; g) “no me propongo abolir la historia, sino proseguirla”; h) “cambiemos de raíz sin cambiar las raíces”, e i) “debemos actualizar nuestro marco constitucional con el contenido de los avances presentes en los acuerdos internacionales, en materia de derechos humanos”.

¿Cuáles fueron y cómo considerar las concretas propuestas del presidente Fox? Avancemos que unas son del todo aceptables, otras ya se contienen en nuestra carta magna, otras requieren de precisión para poder pronunciarnos respecto de ellas y otras parecen intrascendentes. Señalemos cuáles son los cambios que propone: al analizar el concepto y trascendencia de la Constitución, Fox, entre líneas, da señalamientos, pero más bien sugiere, incita a que los partidos, los legisladores y la sociedad entera den ideas, opiniones y sugerencias, a través y por medio de un debate público nacional para cuya organización instruyó al secretario de Gobernación. ¿Qué ideas o criterios propios expuso? Entresacamos las siguientes: Respeto a las decisiones políticas fundamentales, entre las cuales olvidó, pues no creemos que fue intencional, el control jurisdiccional de la constitucionalidad, el juicio de amparo.

Enarbola la bandera de la justicia social y propone *sustituir la lógica tecnocrática* que dejó todo al mercado, lo cual no se entiende bien, pues no encaja con su decidido impulso a concertar tratados de libre comercio.

No sabemos a ciencia cierta lo que propone para “reivindicar instituciones fundamentales como son la protección de las garantías individuales y sociales, al igual que los derechos del hombre”. Cabe preguntar: ¿no para ello, para protegerlas y protegerlos, respectivamente existen el juicio de amparo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos?

Atinada es la propuesta de dar justicia a las étnias, a los indios, que aproximadamente suman 10 millones de mexicanos. El suyo es un reclamo justo. Su solución no es sólo respetarlos en su forma de vida, indumentaria y artesanía. Para hacerles auténtica justicia hay que darles trabajo, seguridad en la tenencia de la tierra, educación, atención sanitaria, equipamiento urbano, oportunidad de desarrollo pleno en lo cultural, social, económico y político.

Mejorar los dispositivos electorales. Esta sugerencia no está de más, aunque creemos que la legalidad electoral es una realidad que llegó para quedarse, para permanecer, y que las prácticas

perversas y vicios electorales difícilmente podrán repetirse, al grado de falsear el pronunciamiento soberano de los electores.

Derecho a la información. Ésta es exigencia social, necesidad política y forma efectiva de control. Por ello fue postulada como garantía constitucional desde 1977. La información es necesaria y va de la par con la libertad de expresión y con la libertad de prensa, sólo que la tecnología contemporánea ha propiciado abusos que distorsionan el sentido de la información y desvían la conciencia de muchos individuos, sobre todo de los jóvenes.

Responsabilidad de todas las autoridades, incluyendo al presidente de la república. Este tema es plausible, urgente, mas no señaló el presidente Fox cómo ni en qué sentido debe proceder la responsabilidad presidencial, ¿sólo ampliará los casos de procedencia o propondrá una investigación exhaustiva, casi como juicio de residencia?

Relaciones simétricas entre los órganos de poder. Sí es conveniente revisar estas relaciones para evitar la supremacía del Ejecutivo, sin detrimento de que cada órgano sea supremo en el ámbito de sus competencias y de que disfrute de autonomía para controlar a los otros órganos.

Ratificación de los secretarios de Estado. Esta propuesta tiende a verificar la honorabilidad e historial, es decir, el *vitae* de los aspirantes a ser secretarios de Estado, pero en última instancia dicha ratificación puede ser intrascendente, como advertimos con la actual ratificación del procurador general de la república, toda vez que el presidente seguiría gozando de libertad para removerlo, puesto que no queremos llegar al sistema parlamentario, por ser ajeno a nuestra historia, a nuestra ideología y a nuestra concepción de la estructura y del ejercicio del poder público.



Fortalecer al órgano legislativo en su forma de integración y representación. Tampoco aquí nos indica el presidente cómo y en qué sentido se haría ese fortalecimiento. Los intérpretes gratuitos han sugerido que se refiere a sustituir la actual integración de las cámaras para reducir el número de legisladores; otros piensan que la idea incluye la desaparición de la representación proporcional, y otro sector piensa que el fortalecimiento se propiciará mediante la reelección consecutiva de los legisladores.

Adoptar instituciones de democracia directa. Aquí cabe una corrección al equipo del presidente Fox, toda vez que este equipo quiso referirse a instituciones de democracia semidirecta o

indirecta, como lo son el referéndum y el plebiscito. Tan sólo de estos se habla; poco se alude a la incitativa popular y casi nadie, mucho menos los políticos, aluden a la revocación popular. La democracia semidirecta tiene indiscutibles beneficios, pues, por lo que se refiere a las dos primeras instituciones citadas, la una, el plebiscito, acerca al pueblo a la resolución de problemas urgentes, y la segunda, el referéndum, propicia que el mismo pueblo, soberanamente, decida la suerte y destino de ordenamientos jurídicos elaborados por el órgano Legislativo, pero téngase en cuenta que no siempre es feliz su adopción, que su manipulación también es posible por parte de los gobernantes, y que pueden ser instituciones de aparador que no trasciendan. Así, por ejemplo, Veracruz ha incorporado recientemente estas instituciones, y ningún efecto positivo, ninguna aplicación se ha producido. Colombia, que consagra dichas instituciones, yace impotente, y su pueblo más que participación política intensa quiere paz. México también quiere paz y además, seguridad y vida digna.

Real federalismo. Este criterio es también plausible y esperamos que el presidente, dados sus antecedentes de gobernador, elabore una iniciativa que tienda a fortificar la autonomía de los estados federados.

Presencia internacional de México. La política foxista ha dado un giro de ciento ochenta grados. Cierto es que los tiempos han cambiado, que la vida internacional es más intensa, que ya ningún estado es ínsula y que México debe fortalecer sus relaciones y participaciones en organismos internacionales, incluyendo a la Organización de las Naciones Unidas. Empero, no hay que olvidar que los siete principios orientadores de nuestra política internacional, contenidos en el artículo 89, fracción X, de la ley suprema, son expresiones destiladas de nuestra historia, de nuestros anhelos de paz, de solucionar pacíficamente las controversias, de eludir el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, de aceptar la igualdad jurídica de los estados y de tener la convicción de que la cooperación es indispensable para el desarrollo.

Reconocimiento de los derechos humanos de origen internacional. Los derechos humanos son protegidos por las garantías individuales. Los derechos humanos de origen internacional se contienen en tratados, y éstos, al tenor del artículo 133 constitucional, son parte de la legislación federal, siempre y cuando estén de acuerdo y en concordancia con la Constitución política. Los tratados, por tanto, son ley y toda ley se protege por el juicio de amparo, la más sublime institución jurídica de México, sin olvidar que en el ámbito administrativo hemos enriquecido a nuestra ley fundamental con las comisiones, federal y locales, de derechos humanos.

Voto a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Se trata de una propuesta muy sugestiva y atractiva, porque tiende a vincular a quienes, por razones diferentes, aunque mayoritariamente por motivos de pobreza o falta de empleo bien remunerado, se alejan de nuestras fronteras, con la agravante de que quienes establecen su domicilio en el extranjero son mexicanos responsables, trabajadores y con deseos de superación. Cierto es que no olvidan sus raíces, que piensan y suspiran por México, sus raíces, su pasado, su clima benigno y su exquisita cocina. Vienen a México con irregularidad, y en sus hijos, por desgracia, se diluye la mexicanidad, llegando, en ciertos casos, a negarla, aunque para otro sector sí es un orgullo decirse descendientes de mexicanos.

Así, expuesta la situación de nuestros emigrantes, la razón nos dice que es de justicia mantener y prohiar su vinculación permanente con México, darles protección por lejana que sea su residencia y permitirles contribuir en la configuración de la rousseuniana "voluntad general". El derecho comparado apuntala esta propuesta, pero debemos ser cautos en este aspecto, por la peculiar situación geográfica de México y por el destino mayoritario de nuestros emigrantes. En efecto, España y Francia, para sólo referirnos a dos países europeos cuya legislación y experiencia conocemos, otorgan el voto a sus respectivos ciudadanos, pero estas poblaciones emigradas están dispersas en el mundo y no llegan a ser una cantidad elevada, contrariamente a lo que sucede con nuestra población que emigra.

Sí hay mexicanos en Europa, en países árabes y en otros continentes, pero el grueso, casi la totalidad, ciertamente la mayoría, emigran a Estados Unidos, y suman millones los mexicanos mayores de edad que ahí residen. A tal grado es elevado su número, que de votar podrían decidir una elección presidencial, y si votaran no con la bondad de contribuir a nuestra grandeza sino con amargura o resentimiento, ignorando nuestra realidad y nuestra problemática, en lugar de favorecer, perjudicarían a México. Por otra parte, por la diáspora de otros países, ni sus partidos ni sus candidatos hacen campaña fuera de las fronteras nacionales, lo que no es precisamente la intención de nuestros partidos y de nuestros políticos, que ya de hecho y desde ahora se trasladan

a ciudades de Estados Unidos para obtener el apoyo de los mexicanos que ahí residen. De hacer propaganda política directa se podría propiciar, por parte de las autoridades de Estados Unidos, un rechazo y tal vez una protesta a una conducta de políticos mexicanos contraria a nuestro criterio de no intervención en otros Estados.

