



La Constitución nos une



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



# CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE *1917*

REFLEXIONES EN TORNO DE LOS  
GRANDES PROBLEMAS NACIONALES



SERVICIOS DE  
INVESTIGACIÓN  
Y ANÁLISIS

S E D I A





CENTENARIO  
DE LA CONSTITUCIÓN  
DE *1917*

REFLEXIONES EN TORNO DE LOS  
GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

Advertencia: La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura, no se identifica necesariamente con las opiniones sostenidas en esta publicación. Éstas recaen única y exclusivamente en los autores de cada una de las participaciones.

CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917. REFLEXIONES EN TORNO DE LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

**ISBN: 978-607-8501-18-2**

Presidente de la Mesa Directiva

**Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva**

Presidente de la Junta de Coordinación Política

**Dip. César Camacho**

Secretario General

**Mtro. Mauricio Farah Gebara**

Secretario de Servicios Parlamentarios

**Lic. Juan Carlos Delgado Salas**

Director General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (SEDIA)

**José María Hernández Vallejo**

Directora de Servicios de Investigación y Análisis (SIA)

**Mtra. Avelina Morales Robles**

Diseño editorial y de portada

Vanessa Ángel

Cuidado de la edición

Roberto Carlos Montero Rojas

Queda prohibida la reproducción total o parcial, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa de los editores, en términos de lo así previsto en la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México  
2016

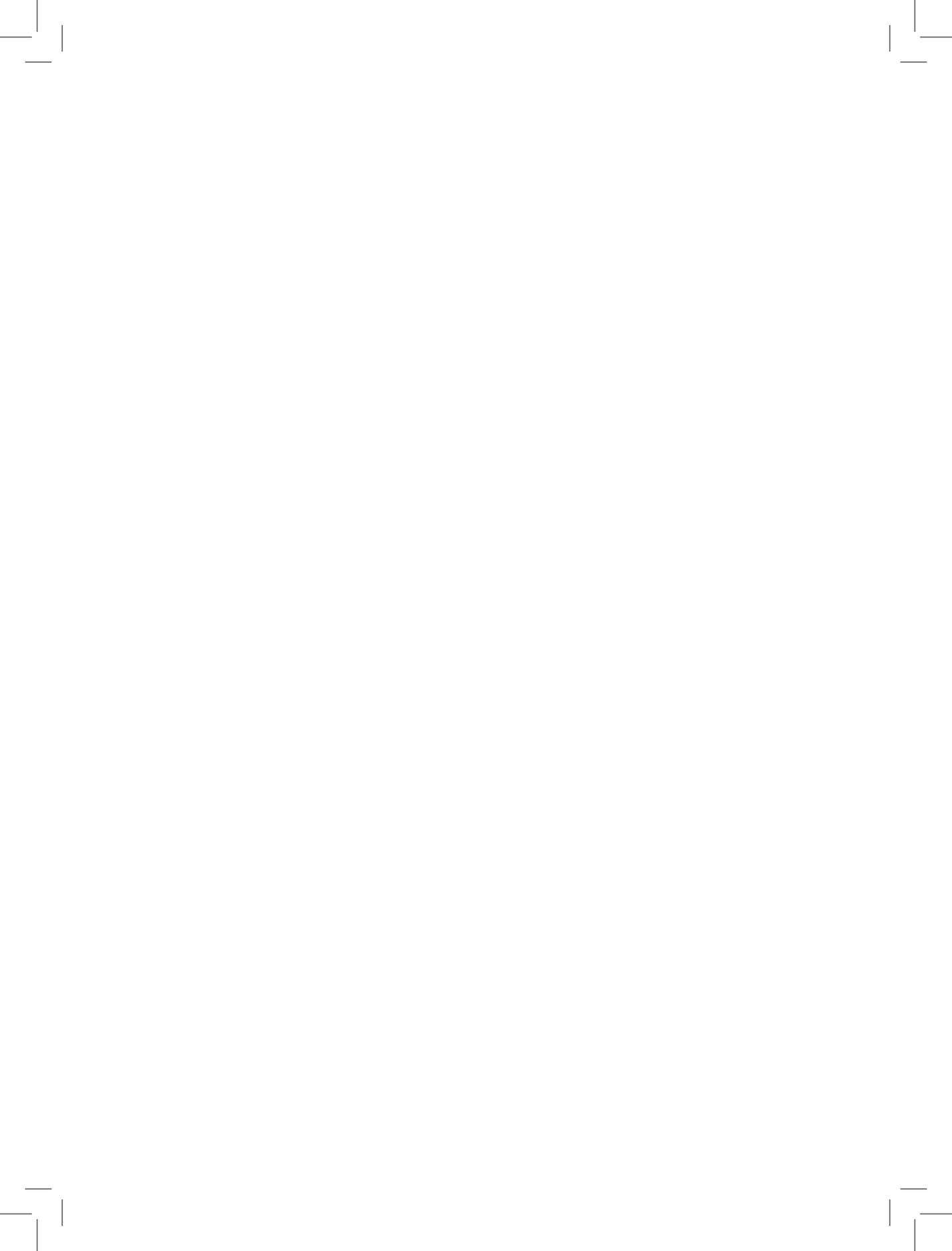
# CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE *1917*

REFLEXIONES EN TORNO DE LOS  
GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS

**Víctor David Pitalúa Torres**  
Coordinador





JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

**Dip. César Camacho**

Presidente

**Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza**

**Dip. Francisco Martínez Neri**

**Dip. Jesús Sesma Suárez**

**Dip. Norma Rocío Nahle García**

**Dip. José Clemente Castañeda Hoeflich**

**Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza**

**Dip. Alejandro González Murillo**

Integrantes

MESA DIRECTIVA

**Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva**

Presidente

**Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano**

**Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar**

**Dip. María Bárbara Botello Santibáñez**

**Dip. Daniela De Los Santos Torres**

Vicepresidentes

**Dip. Ramón Bañales Arámbula**

**Dip. Ernestina Godoy Ramos**

**Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez**

**Dip. Verónica Delgadillo García**

**Dip. Isaura Ivanova Pool Pech**

**Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla**

**Dip. Juan Manuel Celis Aguirre**

**Dip. Ana Guadalupe Perea Santos**

Secretarios

SECRETARÍA GENERAL

**Mtro. Mauricio Farah Gebara**

Secretario

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

**Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas**

Secretario

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN,  
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS (SEDIA)

**José María Hernández Vallejo**

Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS (SIA)

**Mtra. Avelina Morales Robles**

Directora



# ÍNDICE

<b>MENSAJE DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA</b>	<b>11</b>
<b>LA FORMACIÓN DE LOS OBJETIVOS NACIONALES PLANTEADOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917</b> Rodolfo Aceves Jiménez	<b>13</b>
<b>LA CONSTITUCIÓN DEL SIGLO XXI: UNA REFLEXIÓN A LOS CIEN AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917</b> Roxana Nayeli Guerrero Sotelo	<b>25</b>
<b>EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917</b> <i>Aproximación al constituyente del estado de Guerrero</i> David Cienfuegos Salgado	<b>41</b>
<b>LOS DERECHOS SOCIALES Y LA SEGURIDAD SOCIAL A CIEN AÑOS DE SU CONSTITUCIONALIZACIÓN</b> Biella Castellanos Yángulova	<b>53</b>
<b>LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917</b> <i>El tránsito del modelo estatalista al garantista a partir de la reforma de 2011</i> Rogelio López Sánchez	<b>63</b>
<b>LA EMERGENCIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL</b> José Miguel Madero Estrada	<b>77</b>
<b>SOBERANÍA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL</b> <i>Elementos para una nueva constitución de la República Mexicana</i> Abraham Nuncio	<b>91</b>
<b>CONSTITUCIÓN Y DESOBEDIENCIA CIVIL A CIEN AÑOS DEL CONSTITUYENTE</b> Samuel Hernández Apodaca	<b>111</b>
<b>LA TRASFORMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO EN EL SIGLO XX</b> José Luis Chávez García	<b>125</b>
<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE GUANAJUATO DE 1917: EL PODER LEGISLATIVO</b> Alfredo Sainez Araiza	<b>137</b>



# MENSAJE DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

La investigación parlamentaria ha contribuido importantemente a mejorar el trabajo legislativo de los congresos, en todas las latitudes. Sin sus aportes, sus reflexiones y sus conclusiones, no tendríamos los legisladores una manera óptima de apreciar los resultados de nuestro trabajo.

Las tecnologías de la información y la comunicación nos permiten nuevas formas de acercarnos al conocimiento. Desde su inicio, el planteamiento de creación de una red de investigación del trabajo legislativo compuesta por académicos y asesores de los congresos y centros de estudios de diversa índole, generó una fuente importante de datos, análisis y deliberaciones que hoy son la base de las discusiones que menudean en los salones parlamentarios.

La experiencia de otros ilustra la propia. Es un espejo en el cual se miran y razonan las consecuencias de las propias decisiones. Así, el que la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (Redipal) se haya convertido ya en un referente no sólo para nuestro país sino para Latinoamérica y Europa, es motivo suficiente para continuar propiciando discusiones, formulando preguntas y recogiendo conclusiones.

Las agendas legislativas de los grupos parlamentarios del Congreso mexicano siempre prolijas, fluctuando entre lo deseable y lo posible, consistentemente buscarán el progreso y desarrollo del país. Los resultados de las investigaciones han de convertirse en las herramientas de las políticas públicas que implemente el gobierno en todos sus ámbitos; con ellos se perfilan acciones benéficas para la sociedad y cuantificables en sus resultados.

Esta red se ha fortalecido por la objetividad de sus resultados; no es sólo la perspectiva social, sino también la prospectiva científica la cual alienta el análisis de las condiciones prevalecientes en la sociedad y la política actuales. Sus tendencias, sus efectos, así como las confirmaciones teóricas y prácticas, son insumos que los legisladores debemos aprovechar de manera sustancial en nuestra labor.

La configuración jurídica de nuestra Nación, y que ha sido puesta al día y se ha planteado nuevos retos aprovechando la riqueza de la pluralidad reinante, está plasmada en la Constitución que, este año, cumple su primer centenario.

Las reflexiones actuales miran lo mismo al pasado que al futuro con énfasis en el presente; no puede ser de otra manera. La Carta Magna mexicana debe discutirse también fuera de nuestro territorio, conocer sus similitudes con las de otras naciones y estados que dieron forma a los derechos humanos y ciudadanos, así como a la participación política de la comunidad. No hay democracia sin una activa participación de los ciudadanos.

La exploración hecha por el Dr. Samuel Hernández Apodaca sobre la resistencia civil como la concebían Henry D. Thoreau, Norberto Bobbio y Herbert Marcuse, nos ilumina sobre ésta como una figura de protección de la Constitución.

De la misma forma, el Mtro. Abraham Nuncio analiza la necesidad de cambiar las bases que han hecho del ejecutivismo una columna vertebral de la administración de la Nación, para devolver a la colectividad la posibilidad de incidir sobre las decisiones presidenciales.

Los derechos sociales fueron consignados en la Constitución en 1917. En este sentido, las reflexiones de la Profa. Biella Castellanos Yángulova y del Dr. Rogelio López Sánchez sobre la seguridad social y los derechos humanos, a casi un siglo de su aparición en el constitucionalismo mexicano y su repercusión en otros países, nos obliga a repensar lo hecho desde hace un siglo y plantear un esquema que siga garantizando a los mexicanos un nivel mínimo de bienestar.

De la misma manera, el recorrido histórico del Mtro. Rodolfo Aceves Jiménez nos ayuda a entender cómo se plantearon los objetivos nacionales en la Constitución y la importancia que tienen en la consolidación del México contemporáneo y global, situaciones que enfrentamos cotidianamente en nuestra tarea legislativa.

La creación del municipio libre fue el paso jurídico y político necesario para la reivindicación de lo local. En su escrito, el Dr. David Cienfuegos Salgado toma de ejemplo la historia y desarrollo de aquél en el estado de Guerrero y nos lleva a conocer los antecedentes constitucionales que precedieron a la “principal forma de organización territorial y administrativa en México que sigue en constante evolución [y cuyas] reformas al artículo 115 desde 1917 hasta 2016 dan cuenta de esa evolución, y la subsiguiente adecuación de las legislaciones secundarias que se ocupan de esta institución”.

En este sentido, una mirada prospectiva a la Constitución y su respectivo diálogo o discusión, nos aportará mejores opciones para medir la madurez de nuestra norma fundamental. El intercambio de información legislativa que se lleva a cabo a través de esta red de investigadores, así como la lectura y aportes de la ciudadanía interesada en estos temas, nos ofrecerán la posibilidad de lograr una cultura de la Constitución que será, sin duda, fuente de civilidad y armonía ciudadana.

Las investigaciones, su reflexión y sus conclusiones, con los matices ideológicos o políticos que queramos darles, son la génesis de estructuras académicas que dan sustento teórico a una labor parlamentaria que requiere del diálogo, que necesita del otro que escuche y proponga, que motive la discusión y propicie la coincidencia; que requiere del intercambio, pero también de la disposición analítica de la información y sus correlaciones. El mapa teórico actual es una herramienta que agiliza la comunicación de perspectivas mediante las tecnologías de la comunicación, lo que se vuelve apremiante para quienes tenemos en nuestras manos la responsabilidad de legislar, el conocer y acercarnos a diversas realidades con el mayor conocimiento, con el fin de asumir acciones que faciliten las soluciones objetivas de las necesidades apremiantes, con el impacto natural del entorno social.

Para los legisladores es necesario este acercamiento, que muchas veces se obvia por la urgencia a la que suele estar sometida nuestra labor; pero tomarnos un momento para conocer los resultados de las investigaciones que se desarrollan en nuestros propios centros de estudio debería convertirse en una constante. Ello nos ofrece una visión global sobre las realidades locales, emparejando las circunstancias de los países en un marco en que las naciones se asumen contemporáneas, con similares conflictos y posibles soluciones.

El desarrollo teórico del pensamiento legislativo no debe alejarse de la cotidianidad; por ello, para la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, es importante que el análisis y estudio de tesis dejen de lado la improvisación y el empirismo en la orientación de las políticas públicas y formulen con objetividad, propuestas consecuentes con las necesidades y demandas de la población.

Esperamos que esta recopilación de trabajos en torno del centenario de nuestra Constitución sirva a tal propósito.

**DIPUTADO CÉSAR CAMACHO**

# LA FORMACIÓN DE LOS OBJETIVOS NACIONALES PLANTEADOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Rodolfo Aceves Jiménez<sup>1</sup>

## RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es analizar el contexto histórico, político y social que convergen en los trabajos del Constituyente de 1917, y que da origen a las grandes transformaciones del siglo XX plasmadas en el texto constitucional. La importancia estriba en que permite conocer la catarsis que sufrieron los procesos transformadores con miras a comprender los cambios del siglo XXI, que sirva de referencia para reflexionar el rumbo y tareas pendientes de México.

---

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Maestro en Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) de la Secretaría de Marina–Armada de México y politólogo por la Universidad de Guadalajara (UdeG), con una especialidad en Planeación de Defensa Nacional en el Center for Hemipsheric Defense Studies de National Defense University, Washington, D.C. Secretario técnico y asesor parlamentario en el Congreso de la Unión de México. Ha sido docente en el posgrado del CESNAV, Universidad Iberoamericana y la Universidad del Valle de México. Escribe la columna “Brújula Pública” publicada en el portal Indicador Político, La Silla Rota y Red Siete, así como en el periódico La Crónica de Hoy– Jalisco y Congresistas. México; Ciudad de México, México. Correo electrónico: racevesj@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la seguridad nacional mexicana se encuentra sustentada sobre la base de los objetivos nacionales<sup>2</sup> que, con carácter permanente, son aquéllos que se desprenden de la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup>, incluidos en sus artículos 1 al 29, y que tienen que ver con los derechos humanos y sus garantías, así como en el ideal en la forma, división, estructura y funciones del poder político mexicano, contenido en la parte orgánica de la misma Carta Magna, previsto en el artículo 30 constitucional y subsecuentes. Son de carácter permanente porque en su naturaleza entrañan las aspiraciones del pueblo mexicano, vertidas en la Carta Magna.

Los objetivos nacionales con carácter coyuntural, son aquéllos que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo, y su carácter de coyuntura se encuentra íntimamente ligado a la visión de Gobierno del titular del Poder Ejecutivo en turno, facultado para elaborar dicho plan, en el que involucra la participación de las secretarías de Estado bajo su responsabilidad.

Los objetivos nacionales provienen de la misma historia de México, cuando de los diversos actos que se insertan en nuestra historia se desprende la doctrina que, a la larga, se incorpora a la doctrina de la seguridad nacional mexicana.

La formación de los objetivos nacionales en el constituyente de 1917, no se concibe sin haber transcurrido por los postulados de los constituyentes de 1823 y de 1857, razón por la cual es que se presentan algunos datos de relevancia, que arrojan luz sobre las razones que tuvo el constituyente de Querétaro.

Para el campo social de la seguridad nacional mexicana resulta de trascendental importancia la promulgación de la Constitución de 1917, toda vez que se trata de una forma de resarcir el daño producido por los casi quinientos años de injusticia social y abandono. A manera de antecedente, el siglo XIX había sido muy convulso para el naciente Estado mexicano.

## LOS PRIMEROS INTENTOS

Una guerra de independencia de once años de duración, en la que se calcula una pérdida de un millón de vidas humanas; el débil intento de España por recuperar una de las colonias más provechosas en América, desde la Conquista en 1521; un imperio con debilidades políticas e institucionales; una división política producto de la ideología de los peninsulares, quienes encontraban en la Conquista y la Colonia, el derecho de tributo a todo lo que se encontraba en la Nueva España, frente a la ideología del indigenismo y del mestizaje, producto de la sumisión de trescientos años de las generaciones de nacidos en estas tierras; las intervenciones francesas que aprovecharon la desunión política en el país, entre otros factores, vinieron a construir un concepto propio de nacionalismo en el mexicano.

<sup>2</sup> Thiago Cintra, José (1991). Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo. Secretaría de Gobernación. Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). México. Recuperado de: [http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/msn/pdfs/Maestriasegnac/teo\\_seg\\_nac\\_evo\\_conc/documentos\\_teo\\_seg\\_nac\\_evo\\_conc/SEGURIDAD%20NACIONAL%20PODER%20NACIONAL%20Y%20DESARROLLO.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/msn/pdfs/Maestriasegnac/teo_seg_nac_evo_conc/documentos_teo_seg_nac_evo_conc/SEGURIDAD%20NACIONAL%20PODER%20NACIONAL%20Y%20DESARROLLO.pdf)

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016). Legislación Federal Vigente. Cámara de Diputados. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

## MIGUEL HIDALGO

Así, paulatinamente, el constitucionalismo jugó un importante papel para incorporar los objetivos nacionales. Si ajustáramos la estructura de seguridad nacional a tiempos pasados, encontraríamos que una de las primeras acciones en materia de política exterior y de seguridad de Miguel Hidalgo y Costilla, como generalísimo de las Américas, fue nombrar como plenipotenciario ante el Gobierno de los Estados Unidos de América al coronel Bernardo Gutiérrez de Lara, para pedir el apoyo de esa nación a la independencia de México.

La siguiente cita<sup>4</sup> explica las intenciones del Gobierno norteamericano, en voz de su secretario de Estado, James Monroe:

El coronel Bernardo se levantó furioso de su silla al oír semejante proposición y salió del despacho de Mr. Monroe muy enojado de la insultante proposición [...].

Se trata de la declaración de un testigo presencial del encuentro entre Bernardo Gutiérrez de Lara y James Monroe, quien condicionó el apoyo a la independencia de México a la adopción de la Constitución estadounidense. Cabe precisar que muy probablemente este testigo haya sido Pascasio Ortiz de Letona, mariscal de campo, plenipotenciario y embajador de la insurgencia, nombrado también por Miguel Hidalgo.

Seguramente el primer intento de la insurgencia en 1810 por establecer objetivos, que a la postre serían nacionales, lo constituye el decreto<sup>5</sup> de abolición de la esclavitud, dado en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810 por el padre Hidalgo. El texto del decreto señalaba, en su artículo primero, que abolía la esclavitud otorgando a los dueños de esclavos un término de diez días para liberar a sus esclavos, so pena de muerte a quien transgrediera dicho artículo; el segundo, abolía los tributos y exacciones que pesaban sobre los indígenas y castas; el tercero, derogaba el uso de papel sellado en negocios; el cuarto y último establecía la libertad en el trabajo de la pólvora para todas las personas.

Del anterior artículo se desprende que el pueblo anhelaba, como objetivos, la libertad, la exención de tributos, de papel sellado en negocios y la libertad en el trabajo. Cabe precisar que el padre Hidalgo fue el primero en abolir la esclavitud en el continente americano, incluso lo hizo cincuenta años antes que Abraham Lincoln lo hiciera en Estados Unidos de América, quien sin fundamento alguno se llevó las palmas de la historia.

Es posible que la influencia ideológica que generaría en Hidalgo la semilla independentista y, con ello, el inicio de la postulación de los objetivos nacionales, se deba a su pertenencia a la institución masónica, de la que se presume su filiación:<sup>6</sup>

Rito Nacional Mexicano. A los ilustres caudillos de nuestra independencia nacional D. Miguel Hidalgo y Costilla y D. Ignacio Allende. Iniciados masónicamente en esta casa en el año de 1806.

Se dice que este texto correspondía al de una placa que aseguraba que ambos próceres fueron iniciados en la francmasonería, en una logia ubicada en la entonces calle de las

<sup>4</sup> Carmona, Doralicia (2015). Memoria política de México. Efemérides del 13 de diciembre de 1810. En internet en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/13121810.html>

<sup>5</sup> Decreto de abolición de la esclavitud. Guadalajara, Jal. Diciembre 6 de 1810. En internet e [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/Bando\\_de\\_Miguel\\_Hidalgo.JPG?uselang=es](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/Bando_de_Miguel_Hidalgo.JPG?uselang=es)

<sup>6</sup> Esparza Carrillo, Antonio (2002). El retablo perpetuo: trascendencia de los artistas levantinos españoles en la formación de la Academia de San Carlos en México o el predominio del barroco. Tesis que para obtener el grado de doctor en Artes Visuales. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, España. Recuperado de: <http://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/2907/tesisUPV1488.pdf>

Ratas, al que actualmente corresponde el número 73 de la calle de Bolívar en el Centro Histórico de la Ciudad de México; todo ellos según José María Mateos,<sup>7</sup> uno de los fundadores del Rito Nacional Mexicano de la francmasonería y autor de la Historia de la masonería en México (1884); Antonio Gibaja y Patrón, autor del Comentario histórico, crítico, auténtico a las revoluciones sociales en México (1900?), y Richard Chism, masón estadounidense del Rito de York y autor de la Historia masónica de México (1899).

Según Gibaja, esta placa todavía permanecía allí y era visible hacia la mitad de la década de 1920, y según Chism, fueron iniciados en 1806. Actualmente, ese domicilio es una tienda de instrumentos musicales y la placa ha desaparecido.

Para entonces, los postulados de igualdad, libertad y fraternidad de la institución masónica de la época habían permeado en el ánimo social de la época y junto con las ideas de la ilustración y del enciclopedismo en el mundo, fueron el impulso de la guerra de independencia de 1776, así como de la Revolución francesa de 1789.

Ahora bien, la relación causa–efecto de la anterior asociación de ideas, se encuentra en que el padre Hidalgo fue excomulgado por la inquisición mexicana,<sup>8</sup> entre otras cosas, por la posesión y lectura de libros prohibidos, de ideas novedosas, producto de los autores del periodo de la ilustración del siglo XVIII, así como de la influencia masónica producto de la independencia de los Estados Unidos de América, en julio de 1776, conducida principalmente por George Washington y Benjamín Franklin.

Se sustenta, además, en la afirmación<sup>9</sup> del historiador e ideólogo conservador Lucas Alamán, que expresa sobre la francmasonería, que “No puede dudarse que para acelerar esta medida, contribuyó mucho el conocimiento que el virey (sic) tenía (sic) del influjo que la masonería comenzaba á (sic) ejercer desde entonces (sic)... esta sociedad contaba con pocos individuos que vivían aislados y ocultos por temor a la Inquisición, habiendo sido el primero en reunirlos y darles forma de cuerpo el oidor de Méjico (sic) D. Felipe Martínez (sic) de Aragon (sic). Los principales eran el director de minería...suegro de Martínez (sic), que era el decano, habiendo sido recibido en Alemania...; dos religiosos franciscanos,... todos españoles, pues los mejicanos (sic) no empezaron á (sic) entrar hasta algun (sic) tiempo después (sic) [...]”.

## JOSÉ MARÍA MORELOS

El siguiente intento lo constituye la promulgación de los *Sentimientos de la Nación*<sup>10</sup> del padre José María Morelos y Pavón, durante el Congreso de Chilpancingo, convocado el 13 de septiembre de 1813, que fue el primer congreso independiente, que sustituyó a la junta de Zitácuaro, declarando la independencia de la América Septentrional del trono español:

<sup>7</sup> Mateos, José María (1884). Historia de la masonería en México. Desde 1806 hasta 1884. Ed. Herbasa. 1ª. Edición. México, 1884.

<sup>8</sup> Gazeta extraordinaria del Gobierno de México. Viernes 28 de septiembre de 1810. En internet en <http://www.agn.gob.mx/independencia/imagenes/index1.php?CodigoReferencia=EXCOMUNIONHIDALGO>

<sup>9</sup> Téllez–Cuevas, Rodolfo (2009). El papel de la masonería en la política y la administración pública mexicana. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, Edomex. Recuperado de: <http://www.iapem.org.mx/iapem/docs/libros/978-968-6452-83-4.pdf>

<sup>10</sup> Sentimientos de la Nación. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). Recuperado de: <http://www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf>

"[...] Genios de Moctezuma, Cacahma, Quautímozin, Xicotencal y Calzontcin celebrad en tomo de esta augusta Asamblea [...] el fausto momento en que vuestros ilustres hijos se han congregado para vengar vuestros ultrajes y desafueros, y librarse de las garras de la tiranía y francmasonismo que los iban a absorber para siempre. Al 21 de agosto de 1521 sucedió el 8 de septiembre de 1813; en aquél se apretaron las cadenas de nuestra servidumbre en México Tenochtitlán; en ése se rompen para siempre en el venturoso pueblo de Chilpancingo [...]".

El anterior es un fragmento<sup>11</sup> del discurso de José María Morelos y Pavón al dirigirse a la asamblea de diputados con motivo de la apertura del Congreso de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, en el que prevalecía el espíritu por consolidar una nación, con sus objetivos de manera implícita.

Los principales postulados de donde se desprenden objetivos nacionales, a futuro, se encuentran en los siguientes: la América es libre independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones, en referencia a la Nueva España, posteriormente México; que todos sus ministros se sustenten de todos y solos los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obvenciones que las de su devoción y ofrenda.

Prosigue el padre Morelos en sus Sentimientos de la Nación, afirmando que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias de números; esto representa el antecedente del actual artículo 40 constitucional.

Luego, Morelos afirma que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial deben estar divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos, división que sigue vigente.

Éste es un principio excelso de la función legislativa, promulgado por Morelos, cuando afirma "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto [...]".

Luego, Morelos reafirma la abolición de la esclavitud de Hidalgo, cuando dice "Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud [...]".

Éste es el elemento de la proclama del padre Morelos, por el que el presidente Benito Juárez, en su momento, haya decretado lo que de su lectura se comprende: "Que en la misma se establezca por Ley Constitucional la celebración del día 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la Patrona de nuestra Libertad, María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos, la devoción mensual [...]".

El principio de la autorización para el tránsito de tropas extranjeras, Morelos lo señalaba como "Que las tropas extranjeras o de otro Reino no pisen nuestro suelo, y si fuere en ayuda, no estarán donde la Suprema Junta [...]".

La proporcionalidad y equidad en el pago de contribuciones, Morelos las incluyó en su fórmula: "Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento de semillas y demás efectos u otra carga igual, ligera, que no oprima tanto, como la Alcabala, el Estanco, el Tributo y otros; pues con esta ligera contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados [...]".

<sup>11</sup> PORTAL DE LA INDEPENDENCIA. Archivo General de la Nación (AGN). Recuperado de: <http://www.agn.gob.mx/independencia/paleografias/Original%20Discurso%20inaugural%20Congreso%20Chilpancingo.html>

Por último, el padre Morelos decretó que “se solemnice el día 16 de septiembre todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de la Independencia y nuestra santa Libertad comenzó, pues en ese día fue en el que se desplegaron los labios de la Nación para reclamar sus derechos con espada en mano para ser oída; recordando siempre el mérito del grande héroe, el señor Dn. Miguel Hidalgo y su compañero Dn. Ignacio Allende [...]”.

Previo a este Congreso, el Padre Morelos envió un mensaje a Ignacio López Rayón en agosto de 1813, en el que por sus diferencias sobre la guerra de independencia, le afirmaba que “No pretendo la presidencia. Mis funciones cesarán establecida la junta y me tendré por muy honrado con el epíteto de humilde Siervo de la Nación [...]”. López Rayón había publicado sus Elementos Constitucionales, en el que declaraba que el Gobierno emanado de la independencia gobernaría en el nombre del Rey Fernando VII, que no fue bien visto a los ojos de Morelos.

## EL CONSTITUCIONALISMO DE 1824

Con el paso del tiempo, y una vez dada la independencia de México, el primer Congreso se abocó a la elaboración de una Constitución, que fue promulgada el 4 de octubre de 1824; ésta ratifica la mayor parte de los postulados de los Sentimientos de la Nación ya citados. Como se observa, sólo se señalaron los derechos del naciente Estado mexicano y sus actores políticos, principalmente. No se incluyeron derechos para sus ciudadanos.

La Constitución de 1824 prohibió la confiscación de bienes, los tormentos, la detención sin pruebas y el derecho a la justicia.

## LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Luego, para la Constitución de 1857, la lucha entre liberales y conservadores, producto de la guerra de Reforma —llamada de los Tres Años—, aunque había concluido, fueron incluidos sus postulados en la Carta Magna.

En esta Constitución se plasmaron, por primera vez, los derechos de primera generación y algunas bases para el establecimiento de derechos de segunda generación. Por derechos de primera generación se conocen a aquéllos que le otorgan reconocimiento y pertenencia al ciudadano, y lo vinculan como tal ante la República; en contraste, los derechos de segunda generación, son los que otorgan prestaciones de tipo social, como el trabajo, educación, vivienda, etcétera.

Para la Constitución de 1857, en la que se logró que por primera vez en un documento constitucional mexicano se colocara dentro del Capítulo Primero del Título Primero un amplio catálogo de derechos denominados en aquel entonces derechos del hombre, entendiéndolo por éstos las mínimas atribuciones reconocidas por el Estado mexicano a todo individuo que se encontrara en territorio nacional: “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”, versaba el artículo primero.

Paralelamente, en el mundo del siglo XIX, aparecía la revolución industrial y, con ello, el surgimiento de una nueva clase social: la obrera, producto del involucramiento de su trabajo físico y creadora de uno de los factores de producción en las teorías del capitalismo y socialismo que también comenzaban a proliferar en el mundo.

Al mismo tiempo, cuando en México ya se habían institucionalizado derechos de primera generación en las constituciones de 1823 y 1857, al señalar la pertenencia del individuo al Estado mexicano, aparecían grupos de artesanos, jornaleros, peones, obreros a manera de asociaciones mutualistas que recreaban los llamados gremios de obreros en diversas artes y oficios después de la conquista al amparo de la Iglesia.

Estos grupos perseguían mejores condiciones en sus trabajos y poco a poco fueron creados sindicatos en las diversas ramas de la industria y comercio, producto de las artes y oficios que con anterioridad se desempeñaban, así como con la llegada de la industrialización a México.

Con ello siguieron, en muchos casos, las condiciones decadentes en unos casos, e infrahumanas en otros, produciendo un sentimiento por impulsar la justicia social.

## LA PROSPERIDAD PORFIRIANA

La Revolución Industrial en México trajo consigo la modernidad. Aun cuando la energía eléctrica ya había sido introducida en nuestro país, inventos como la luz fueron extendidos al alumbrado público a finales del siglo XIX.

Mientras tanto, se agravaban las condiciones políticas y sociales del país. Parecía que el presidente Porfirio Díaz prefería el bienestar subjetivo que traían consigo la modernidad y la aceptación entre las naciones de primer mundo, que la felicidad del pueblo.

Día a día iniciaban crisis en los diversos estratos de la sociedad. Con sus políticas y su forma de gobernar, el presidente Díaz había instituido la aristocracia, la burguesía, la clase media, el proletariado y los campesinos. Además, enriqueció a un grupo de familias que controlaba el poder político.

Los políticos de carrera veían desplazadas sus aspiraciones a cargos públicos, con los amigos y familiares del viejo general y la naciente clase obrera junto con campesinos y artesanos; seguían siendo testigos de las palabras de Joaquín Fernández de Lizardi, el Pensador Mexicano, en su testamento:

Dejo a los indios en mismo estado de civilización, libertad y felicidad a que los redujo la conquista, siendo lo más sensible la indiferencia con que los han visto los congresos según se puede calcular por las pocas y no muy interesantes sesiones en que se ha tratado sobre ellos desde el primer congreso.

Fernández de Lizardi expresaba que a pesar de haber transcurrido más de trescientos años de la Conquista, el Congreso abordaba en muy pocas sesiones, el abandono e injusticias de que han sido objeto.

Se crearon los primeros partidos políticos de oposición en México: el Partido Nacional Antirreeleccionista y el Partido Democrático. Mientras tanto, el Partido Científico y el Partido Nacional Porfirista optaron por reorganizarse ante la presencia de oposición.

## LA REVOLUCIÓN DE 1910

Así, con el paso de los años, lentamente se gestaron necesidades sociales que capitalizó Francisco I. Madero durante la Revolución de 1910, mediante el Plan de San Luis, en el que convocó a la población a levantarse en armas para derrocar al porfiriato, establecer elecciones libres y democráticas, además de restituir a los campesinos las tierras que les habían sido arrebatadas por los hacendados.

Con el tiempo, y en vista de que el Gobierno de Madero no impulsó las consignas sociales, Emiliano Zapata promulgó el Plan de Ayala, para desconocer este Gobierno, que es acusado de traición a las causas campesinas.

A la muerte de Francisco I. Madero, consignada por Victoriano Huerta, Venustiano Carranza convoca al Plan de Guadalupe, para desconocerle como gobernante y nombra a Carranza como primer jefe del Ejército Constitucionalista.

El proceso armado de la Revolución identificó a las fuerzas contendientes con el primer apellido de sus caudillos: los carrancistas estaban constituidos por integrantes del Ejército Constitucional; como villistas se les conocía a los integrantes de la División del Norte y los zapatistas estaban integrados por militares del Ejército Libertador del Sur.

Ideológicamente, los carrancistas fueron identificados con la burguesía y deseosos de preservar los beneficios obtenidos por los generales, empresarios y abogados proclives a su causa; los villistas se congregaban en torno a un programa político con corte social, y por último, los zapatistas que reclamaban la restitución de la propiedad de la tierra a los campesinos, consignado en el Plan de Ayala.

Mientras tanto, de 1913 a finales de 1916, se llevaron a cabo pronunciamientos políticos de diversa índole, a modo de manifiestos, declaraciones o epístolas, que abonaban al enrarecimiento del ambiente político entre carrancistas, villistas, zapatistas y demás corrientes políticas, abonando a la lejanía de la clase política sobre las necesidades y requerimientos de la población.

Carranza tuvo la visión incluyente de enviar al Congreso un proyecto de constitución, que aglutinara las diversas corrientes e ideologías provenientes de la Revolución, pero que también atendiera la injusticia social en que se encontraba la mayoría de la población.

## EL CONSTITUCIONALISMO DE 1917

Miguel de la Madrid (2004) señala que en 1917 la Constitución mexicana dio origen al constitucionalismo social que prevalece hasta nuestros días, según el cual, la ley fundamental de los pueblos no se limita a establecer las bases de organización política de los estados y a reconocer y proteger los derechos del hombre, en su aspecto individual, sino que agrega el valor de los derechos sociales y establece también las bases de nuestro sistema económico.

La Constitución de 1917 incorporaría el paquete de derechos prescritos en las denominadas garantías individuales, que consigan derechos sociales. Agrega al texto constitucional el derecho a la educación, a la protección de la salud, al medio ambiente, a la vivienda, a la justicia pronta y expedita, al trabajo, entre otros. Postula también las bases generales de la tenencia de la tierra, así como del trabajo.

El constituyente de 1917 tomó por completo este inventario de derechos personales, y optó por darles el término de garantías individuales; esto no se hizo con la intención de consagrar algo distinto a derechos, sino con el fin de subrayar su carácter vinculatorio, obligatorio y protector.

Como derechos políticos se señalan prerrogativas del ciudadano, como votar y ser votado, asociación política y tomar las armas para defender al país. Consigna la soberanía popular al pueblo. No menos importante: se establece una forma de Gobierno y se implementa un sistema federal.

La estructura del poder político tuvo cambios de poca trascendencia, razón por la cual es que las modificaciones sustanciales fueron en la actualización de derechos para sus ciudadanos y la vigencia jurídica de éstos. Tratadistas aseguran que estos derechos sociales se encuentran insertos en los derechos de segunda generación.

En el aspecto económico, el texto constitucional de 1917 consignó un sistema económico, señalado en los artículos 25 y 26 y le mandata al Estado la rectoría de dicho sistema.

En la discusión del texto enviado por Venustiano Carranza al constituyente de Querétaro, los diputados electos a la XXVI Legislatura estaban constituidos por carrancistas, villistas y zapatistas; también hubo obregonistas y de otras corrientes que complementaron el espectro ideológico en el país.

Por tanto, la implementación de derechos sociales y algunos derechos políticos, así como la consolidación de derechos económicos, complementa el paquete de objetivos nacionales que son previstos en la doctrina de seguridad nacional mexicana.

Ésta es la gran visión de país que han hecho los dos hitos nacionales: la guerra de Independencia y la Revolución mexicana, junto con la historia de México, en el que el constituyente permanente incorporó en la Constitución de 1917.

Esta Constitución dio paso al México de las instituciones que consolidaron los derechos sociales: IMSS, SEP, INFONAVIT, entre otras.

## CONCLUSIONES

1. La seguridad nacional nace de los anhelos del pueblo mexicano.
2. Se ha manifestado en las distintas constituciones que ha tenido México.
3. El primer texto constitucional que incorpora objetivos nacionales es la Constitución de Apatzingán.
4. Su principal promotor fue José María Morelos y Pavón en los Sentimientos de la Nación.
5. Sigue siendo expresada en los objetivos nacionales de nuestra Carta Magna de 1917.

## FUENTES DE CONSULTA

- SEGURIDAD NACIONAL, PODER NACIONAL Y DESARROLLO. José Thiago Cintra. Secretaría de Gobernación. Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). México, 1991. En internet en [http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/msn/pdfs/Maestriasegnac/teo\\_seg\\_nac\\_evo\\_conc/documentos\\_teo\\_seg\\_nac\\_evo\\_conc/SEGURIDAD%20NACIONAL%20PODER%20NACIONAL%20Y%20DESARROLLO.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/msn/pdfs/Maestriasegnac/teo_seg_nac_evo_conc/documentos_teo_seg_nac_evo_conc/SEGURIDAD%20NACIONAL%20PODER%20NACIONAL%20Y%20DESARROLLO.pdf)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Legislación Federal Vigente. Cámara de Diputados. En internet en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- MEMORIA POLÍTICA DE MÉXICO. Doralicia Carmona. Efemérides del 13 de diciembre de 1810. En internet en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/13121810.html>
- DECRETO DE ABOLICIÓN DE LA ESCLAVITUD. Guadalajara, Jal. Diciembre 6 de 1810. En internet en [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/Bando\\_de\\_Miguel\\_Hidalgo.JPG?uselang=es](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/Bando_de_Miguel_Hidalgo.JPG?uselang=es)
- EL RETABLO PERPETUO: TRASCENDENCIA DE LOS ARTISTAS LEVANTINOS ESPAÑOLES EN LA FORMACIÓN DE LA ACADEMIA DE SAN CARLOS EN MÉXICO O EL PREDOMINIO DEL BARROCO. Tesis que para optar por el grado de Doctor en Artes Visuales presenta el Maestro Antonio Esparza Castillo. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, España. 2002. En internet en <http://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/2907/tesisUPV1488.pdf>
- HISTORIA DE LA MASONERÍA EN MÉXICO. DESDE 1806 HASTA 1884. José María Mateos. Ed. Herbasa. 1ª. Edición. México, 1884.
- GAZETA EXTRAORDINARIA DEL GOBIERNO DE MÉXICO. Viernes 28 de septiembre de 1810. En internet en <http://www.agn.gob.mx/independencia/imagenes/index1.php?CodigoReferencia=EXCOMUNIONHIDALGO>
- EL PAPEL DE LA MASONERÍA EN LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA. Rodolfo Téllez – Cuevas. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, Edomex. Marzo, 2009. En internet en <http://www.iapem.org.mx/iapem/docs/libros/978-968-6452-83-4.pdf>
- SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). En internet en <http://www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf>
- PORTAL DE LA INDEPENDENCIA. Archivo General de la Nación (AGN). En internet en <http://www.agn.gob.mx/independencia/paleografias/Original%20Discurso%20inaugural%20Congreso%20Chilpancingo.html>
- CONSTITUCIÓN DE 1824. Cámara de Diputados. Biblioteca Digital. En internet en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)
- CONSTITUCIÓN DE 1857. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. En internet en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>
- CONSTITUCIÓN ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA. Madrid Hurtado, Miguel de la. Serie Doctrina Jurídica Núm. 187. Pp. 42 a 59. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/95/4.pdf>

- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Cámara de Diputados. Legislación Federal Vigente. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)
- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1917. Cámara de Diputados. Legislación Federal Vigente. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy\\_CPEUM\\_expmot\\_01dic1916.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_expmot_01dic1916.pdf)
- PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1917. Cámara de Diputados. Legislación Federal Vigente. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy\\_CPEUM\\_06dic1916.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/Proy_CPEUM_06dic1916.pdf)
- CONSTITUCIÓN DE 1917. Publicación original. Cámara de Diputados. Legislación Federal Vigente. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)



# LA CONSTITUCIÓN DEL SIGLO XXI: UNA REFLEXIÓN A LOS CIEN AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Roxana Nayeli Guerrero Sotelo<sup>1</sup>

## RESUMEN

El proceso de globalización generó una interdependencia mundial reflejada en procesos y dinámicas de integración estatal en diversos aspectos, como el jurídico y el político. Dicho fenómeno se caracterizó por un trastocamiento profundo de las categorías público-privado y estatal-internacional, materializadas en el surgimiento de nuevos sujetos de poder y en la consolidación de un nuevo ámbito público globalizado. El objetivo de esta reflexión es analizar los nuevos límites, sentidos y alcances que el ámbito público internacional impone a la Constitución mexicana de 1917, con lo que estaremos en posibilidad de ofrecer la interpretación de la constitución en el siglo XXI.

---

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Doctora en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-I. Ciudad de México, México. Correo electrónico: roxanaguerrerosotelo@yahoo.com.mx

## LA GLOBALIZACIÓN

En vísperas del centenario de la Constitución mexicana de 1917 podemos observar cómo diversas dinámicas políticas y jurídicas en el mundo se están estandarizando e internacionalizando; ejemplo de ello son los derechos humanos, los derechos humanitarios, los derechos sociales y medioambientales, entre otros. Ante este nuevo escenario internacional considero que es importante y necesario preguntarnos ¿cómo y de qué forma nuestra carta magna está siendo transformada por la globalización?

Diversas son las acepciones que del proceso de globalización podemos ofrecer, sin embargo, consideramos que puede ser comprendida como la internacionalización de procesos y sujetos. Los procesos en cuanto a lo científico, tecnológico, financieros, económicos, políticos y jurídicos; y los sujetos referido a organismos internacionales, regionales y sectoriales, órganos internacionales económicos y financieros, organizaciones no gubernamentales y empresas e industrias transnacionales y multinacionales.

Para comprender lo anterior, explicaré sucintamente cada aspecto de la globalización, relacionándola, a su vez, con los sujetos, así tendremos un esquema general que integra procesos-dinámicas-sujetos.

El gran despliegue de la ciencia y la tecnología se registra después de la Segunda Guerra Mundial con la denominada *Tercera Revolución Industrial o Revolución de la Inteligencia*.<sup>2</sup> A partir de entonces, el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación abrió paso a la denominada era digital, en la que las nuevas tecnologías se convierten en la infraestructura estandarizada de creación e intercambio de información, y por las cuales se constituyen dos nuevas formas de organización social: la sociedad de la información y la sociedad del conocimiento.<sup>3</sup> Así, la globalización desde la vertiente científico-tecnológica es la intensificación en la generación, uso y transferencia de información a partir de la estandarización internacional del uso de las nuevas tecnologías. En el caso de la Constitución mexicana de 1917, la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) ha facilitado la función de Gobierno, haciendo justiciables los derechos fundamentales y los derechos humanos reconocidos en su texto, tales como el acceso a la información y diversos mecanismos de participación ciudadana.

Para el Estado conllevó la estandarización de expectativas políticas, jurídicas y de organización social sustentadas en medios digitales. Esto reemplazó reemplazando las dinámicas clásicas en las que se fundan las estructuras y funciones del Estado moderno; por ello, se trata de transformaciones que trastocaron los elementos y funciones del aparato estatal, incluyendo su principal fundamento político-jurídico que es la soberanía.

El elemento territorial del Estado se ve afectado ya que los instrumentos tecnológicos-científicos y el espacio de difusión de información tienen un carácter mundial debido a la utilización de las nuevas tecnologías y la invención del espacio virtual. Por cuanto hace a la soberanía, los viejos leviantes en el horizonte de la globalización pierden el control sobre la creación, distribución y aprovechamiento de la comunicación, la

<sup>2</sup> Para abundar en el tema, consultar Kaplan, Marcos. *Ciencia, Estado y Derecho en la Tercera Revolución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

<sup>3</sup> Olive, León. "La cultura científica y tecnológica en el tránsito a la sociedad del conocimiento." *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIV (4), No. 136, Octubre-Diciembre de 2005, p. 49.

información, el conocimiento, la producción de las imágenes colectivas entre otras en su territorio, y, por ende, ya no son plenamente efectivas sus políticas anteriores.

En relación con lo anterior y a cien años de la Constitución mexicana de 1917, podemos afirmar que nuestra carta magna y el Gobierno del Estado mantienen vivos los viejos ideales revolucionarios y libertarios, pues reconocen tanto el monopolio del Leviatán sobre los medios de comunicación como la libertad de expresión de las personas, a lo cual la implementación de las TIC ha contribuido determinantemente, tan es así que en el 2013 se gestó la Estrategia Nacional Digital, cuyo fin es un “México digital”.

A pesar de este monopolio hacia el interior del Estado, las reformas digitales mundiales se articulan al nuevo campo del ámbito público interno; en efecto, el Estado y sus ciudadanos entran en dinámicas internacionales de intercambio de información, conformando una nueva red supraterritorial en la que los nuevos sujetos de poder ejercen una función importante en el desarrollo de la información y la comunicación (bienes públicos); por lo anterior, los Estados dejan de poseer el mando absoluto y en última instancia sobre la decisión de la información y la comunicación. Ejemplos de estos nuevos sujetos son las cadenas informativas transnacionales (BBC, USA Today, New York Times, Wall Street Journal, The Sun, Yomiuri Shimbun, Akhbar El Yom), grupos privados (Facebook, Twitter, Wiki Leaks, Green Peace, ICANN [Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números]) o públicos de investigación (proyectos regionales e internacionales como REDIPAL [Red de Investigadores Parlamentarios en Línea] organizado por el Congreso de la Unión del Estado mexicano y diversos organismos de la ONU) y millones de cibernautas.

En virtud de lo anterior, el control, la influencia y la interdependencia de tales áreas implican la descentralización y desconcentración por parte del Estado clásico a través de dinámicas y procesos de cooperación parlamentaria y decisional.

Desde el punto de vista económico, la interdependencia entre los Estados y los nuevos sujetos de poder político es más nítida, pues la lógica del neoliberalismo se funda en la eliminación de restricciones impuestas por los Estados a los agentes económicos y sus actividades, abriendo a la privatización las áreas estratégicas y prioritarias,<sup>4</sup> a efecto de abrir las fuerzas competitivas perfilando la no obstaculización a las transacciones. Estas dinámicas en ocasiones se tradujeron jurídicamente en políticas de desregularización y de integración.

La globalización económica y financiera también dejó su marca en la Constitución mexicana de 1917 con la privatización de diversos sectores, como la industria siderúrgica, los bancos, la industria azucarera, los fertilizantes, las telecomunicaciones, los ferrocarriles, los aeropuertos y las líneas aéreas,<sup>5</sup> en relación con el sector energético petrolero en años recientes se registró su reestructuración.

Las políticas de desregularización y de integración estatales, en general, han conformado un contexto adecuado para que las empresas multinacionales y transnacionales participen decisivamente en el desarrollo de las economías estatales, como son Honda, Pepsico, Nestlé, Volkswagen, Coca Cola, Sony, entre otras, todas conforman un nuevo poder político que además de unir a empresarios de diversas nacionalidades, constituyen

<sup>4</sup> “La liberalización del mercado único ha supuesto una fuerte presión sobre los gobiernos para privatizar las empresas públicas, parcial o totalmente, y la prohibición de que las empresas, públicas o privadas, reciban ayuda del gobierno, excepto para su reestructuración. El objetivo es evitar la competencia desleal que derivaría del hecho de que algunas empresas cuenten con ayudas frente a las restantes, así como evitar el peligro de que las empresas públicas tomen decisiones de inversión o de gestión por criterios políticos y no estrictamente empresariales.” Paramio, Ludolfo. “El modelo europeo: ¿modelo económico o modelo social?” En Nueva Sociedad 221, p. 171

<sup>5</sup> Ver Sacristán Roy, Emilio. Las privatizaciones en México. Economía. UNAM. Vol 3. No. 9, p. 54

grupos de poder privado cuya fuerza económica es oponible en algunos Estados singulares. Por otra parte, y junto a estos nuevos poderes privados, se encuentran sujetos públicos con carácter internacional conformados por la suma de voluntades de los leviatanes con el fin de generar políticas internacionales destinadas a la solución de problemas globales, como la pobreza, la contaminación, la educación entre otros; ejemplos de éstos son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), entre otros.

Para el caso mexicano podemos afirmar que la Constitución mexicana de 1917 ha sido el origen y la condición de posibilidad de muchos tratados en materia económica y financiera, siendo los más importantes, por su impacto en la calidad de vida, el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). No obstante, los tratados no se limitaron a ser celebrados entre los viejos leviatanes, sino con los nuevos sujetos de poder público, como el FMI (desde 1947) y el BM (desde 1949).

Las nuevas dinámicas y sujetos implicaron, para la mayoría de los Estados, una pérdida de control político y jurídico sobre las decisiones económicas, pues la renuncia a la facultad regulativa y el adeudo económico mermaron la soberanía, dejando de ostentar el mando absoluto en última instancia. Al respecto, el Dr. Luis de Sebastián sostiene que las actuaciones públicas “van en línea de reducir el ámbito de actuación del Estado y de la sociedad en general para crear un campo más ancho y libre para la iniciativa privada y los intereses particulares de las grandes empresas globales”.<sup>6</sup>

Tal menoscabo en la soberanía estatal se traduce en un detrimento en la capacidad de racionalizar jurídicamente el ejercicio del poder, y que implica necesariamente la conformación de Estados destinados a no ejercer una soberanía absoluta, sino a convertirse en centros de poder de regulación y de administración frente al poder financiero y económico de los nuevos sujetos de poder. Esta cesión de poder sin importar que sea voluntaria (acuerdos, tratados, convenios) o forzosa (derecho autorregulatorio) exige nuevas dinámicas de cooperación e integración a partir de la descentralización y desconcentración del poder político del Estado.

A lo anterior se suma el aspecto social, político y jurídico de la globalización, generando una progresiva integración de las sociedades hasta afirmar la existencia de un ser humano genérico (o universal) y una sociedad global en la que las especificidades desaparecen debido a la homogenización de las acciones, de la información, de la comunicación y de los procesos financieros-económicos.

Esta estandarización afecta todas las manifestaciones culturales, entre las cuales destacan las materiales (objetos naturales y su transformación en productos mediante el trabajo), las organizacionales (pautas de conducta y formas de interacción social), las cognitivas (significación de las experiencias y construcción de conocimientos) y las simbólicas (significación convencionalmente aceptada de la representación perceptible de una idea).<sup>7</sup> Además de alcanzar la significación cultural de los objetos y de los valores, tales como es el bien, el mal, la justicia y la injusticia, por ello trastoca el conjunto

<sup>6</sup> De lo que concluye que se trata de una revolución antiliberal al atentar contra los principios de igualdad y libertad del liberalismo clásico. En este sentido, Vania Bambirra coincide en que la desigualdad y la dependencia son condiciones del neoliberalismo, pues el desarrollo y riqueza de unos Estados precisa del atraso y pobreza de otros. Cfr. Vania Bambirra. *El capitalismo dependiente latinoamericano. Siglo XXI Editores*. México, 1990, p. 13

<sup>7</sup> Para Adorno y Horkheimer, la homogeneización implica la producción de sujetos específicos, ya que la estructura descansa sobre la estandarización de necesidades, deseos y productos. Esta producción del sujeto coincide con el concepto de ciudadanía empresarial elaborada por De Sousa Santos, y Rodríguez Garavito. Cfr. De Sousa Santos, Boaventura y Rodríguez Garavito, César. “El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita”. *Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa*. España, 2007, p. 93.

orgánico de acciones políticas y jurídicas, y su contenido (derechos humanos, tribunales internacionales, políticas públicas internacionales).

La letra de la Constitución mexicana de 1917 atestigua fielmente el impacto de la globalización política y jurídica; el más claro y reciente referente son las reformas constitucionales en materia de amparo (6 de junio de 2011) y en materia de derechos humanos (10 de junio de 2011), a través de las cuales se instaura el principio pro homine, cuya finalidad es la protección de los derechos humanos de la persona, implicando la reestructuración de la jerarquía y fuentes del derecho.

De todos los aspectos de la globalización, podemos derivar una sustitución que va de un esquema decisonal autónomo y unilateral a otro fundado en la interdependencia e integración. ¿Qué implica la interdependencia para la autonomía política y la soberanía estatal?, y ¿cómo impacta tanto a la Constitución mexicana de 1917 como a su teorización?

## ESTADO Y CONSTITUCIÓN: DE LA AUTONOMÍA A LA INTERDEPENDENCIA

Tanto la autonomía como la soberanía son dos conceptos político-jurídicos que confluyen simultáneamente en el Estado (aunque también en su Constitución), ambos resultado de procesos históricos complejos de entre los cuales destacan la Querrela de las Investiduras, la Paz de Westfalia, la Revolución francesa, la Independencia norteamericana, la ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional.

La Querrela de las Investiduras (1122) instauró la primera división del poder, al distinguir el poder terrenal de los reyes respecto del poder espiritual de la Iglesia, estableciendo por vez primera la delimitación de los ámbitos de decisión y acción, es decir, la diferenciación entre el ámbito público de los reinos y el ámbito privado de la religión. Se inaugura una nueva concepción del poder, como uno autónomo e independiente de la ley divina y de Dios, que se configura como supremo con una *summa potestas* en lo referente a la vida pública de las ciudades:

Así, la categoría de soberanía se refiere a un poder que tiene, por encima de otras fuerzas, la capacidad y el derecho (en tanto reconocimiento por parte de los gobernados de ese ejercicio del poder) de decisión: prerrogativa de dictar leyes y monopolizar la fuerza legítima en los confines de un territorio determinado, de representar a un Estado a través de su voluntad jurídico-política (en el interior como en el exterior, en paz como en guerra).<sup>8</sup>

Al respecto, tanto Bodin como Hobbes presuponen la existencia de un príncipe soberano con potestad y autoridad absolutas para dictar leyes, lo que suponía lógicamente la necesidad de una unidad e indivisibilidad del poder político. Este nuevo poder con estatus de soberano fue la condición de posibilidad del Estado o leviatán, cuyo poder absoluto se materializó en una decisión autónoma y superior, garantizada por el monopolio del derecho y el poder coactivo.

Esta unidad implicó una ruptura con el modelo político-jurídico medieval, pasando de la descentralización del poder en los feudos a la concentración y centralización del poder en el Estado.<sup>9</sup> La unificación del poder político se realizó a través de: a) una clara

<sup>8</sup> Attili Cardamone, Antonella. *Summa Potestas. Status moderno y crisis del poder político*. p. 5.

<sup>9</sup> Bobbio establece que la concentración del poder se logra al momento en que los poderes ejercen la soberanía,

distinción entre el poder estatal y eclesiástico, es decir, la especialización del ámbito público y privado, b) la paulatina formación de una burocracia territorializada sobre un espacio geográfico específico, y c) la monopolización del establecimiento de las relaciones vinculantes y la coerción (racionalización del poder político mediante la organización e institucionalización de la fuerza física y la coacción).<sup>10</sup> Estas dinámicas de unificación garantizan los principios de uniformidad, certeza y seguridad, y excluyen la disgregación del poder.

Esta racionalización que opera a través de una razón instrumental (y que se relaciona con las teorías sustancialistas del poder<sup>11</sup> al establecer una relación de medio a fin) produjo un nuevo tipo de legitimidad: la legitimidad legal. Esta legitimidad se fundó en la identificación de la auctoritas con la potestas y supuso, por una parte, reconocer que el poder soberano monopolizaba la producción-aplicación del derecho, pero, por otra, esta misma ley justificaba el poder soberano. Por lo anterior, la legitimidad legal lleva a identificar al poder político con el derecho, ligando indisolublemente a la soberanía política con la autonomía normativa:

Tenemos, por último, una legitimidad basada en la “legalidad”, en la creencia en la validez de preceptos legales y en la “competencia” objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejercen el moderno “servidor del Estado” y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él.<sup>12</sup>

La relación entre el derecho y el poder se afianzó hasta hacer coincidir el espacio del ámbito público con el poder soberano (del Estado y del pueblo) y con su norma máxima. Este movimiento se logra perfeccionar con el Estado de derecho y el constitucionalismo moderno, porque la constitución como manifestación de la voluntad popular instauraba poderes supremos y soberanos, los cuales, a su vez, al ser autónomos e independientes determinaban el contenido del sistema jurídico del Estado, incluyendo el derecho doméstico y el derecho internacional; es decir, el Estado monopolizaba la decisión sobre el límite y los alcances del ámbito público-privado interno y externo.

A nuestra consideración, este esquema se modifica desde mediados del siglo XX (con la culminación de la Segunda Guerra Mundial), con el nacimiento de nuevos sujetos públicos y privados de poder político y jurídico, instaurando un aumento paulatino en el desplazamiento de la toma efectiva de decisiones políticas y jurídicas que va del Estado hacia los nuevos sujetos, dando como resultado una transformación profunda en

---

como dictar leyes, juzgar jurisdiccionalmente, el uso de la fuerza al interior y al exterior; en tanto la centralización del poder refiere el proceso por el que se desautorizan normas jurídicas inferiores, en este sentido las normas que regían a los señoríos, a los feudos, a las asociaciones, entre otras, continuaban vigentes pero no en calidad de autárquicas, sino como ordenamiento derivados de la autorización del poder central. Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Trd. José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México, 2006. p. 88.

<sup>10</sup> Weber señala: “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el «territorio» es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del «derecho» a la violencia. Política significará, pues, para nosotros, la aspiración (streben) a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen.” Op. Cit. Weber, Max. El político y el científico. p.p. 83-84

<sup>11</sup> Pier Paolo Portinaro considera que se puede clasificar en tres dichas teorías: la sustancialista, la subjetivista y la relacional. Cfr. “Poder político” de Pier Paolo Portinaro en Léxico de la política, Fondo de Cultura Económica, México 2000, p. 549

<sup>12</sup> Op. Cit. Weber, Max. El político y el científico. p. 85

el alcance, ejercicio, fundamento y estructura del poder político, lo que significa que la interdependencia sesga la libre autonomía de los viejos leviatanes al instalar relaciones en que se subordinan (voluntaria o involuntariamente) a otros Estados o respecto de los nuevos sujetos de poder.

El periodo de posguerra fue determinante no sólo para la consolidación del orden internacional, sino para la reestructuración de la Constitución mexicana de 1917; en efecto, la creación de organismos internacionales como la ONU, el BM y el FMI junto con la expansión de una jurisdicción nacional a internacional de tipo convencional (derechos humanos) u obligatoria (derecho humanitario y de los conflictos armados) vinieron a modificar los factores reales de poder de la sociedad mexicana.

En consecuencia, la posguerra fue el periodo en el que comenzaron a instaurarse dinámicas de interdependencia que con el tiempo habrían de minar las principales características de la soberanía: el carácter absoluto (ilimitación), el carácter unívoco (indivisible) y el carácter permanente.<sup>13</sup> En conclusión, la autonomía para delimitar el ámbito público y la facultad de decidir aquello común que corresponde a la colectividad de los ciudadanos, corresponden en siglo XXI no sólo al Estado, sino a una multiplicidad de agentes, conllevando una reestructuración global de los ámbitos público-privado y estatal-internacional, como a continuación analizaremos.

## EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

El nacimiento del nuevo orden internacional, aún en formación, tiene por condición de posibilidad la reestructuración profunda de dos categorías: la dicotomía público-privado y la dicotomía estatal-internacional.

Ambas tienen una larga trayectoria histórica y teórica que puede identificarse con diversas tradiciones, pero cuyo momento determinante fue aquél en el que el ámbito público encarnó al poder soberano en tanto espacio común, identificándose plenamente con el Estado. Esta equivalencia con lo estatal se matizó con diversas características: a) con los principios liberales se vislumbra el interés público, así como el cúmulo de libertades individuales negativas en un Estado mínimo, y b) con la tradición republicana<sup>14</sup> fundada en el principio de igualdad, el ámbito público será el espacio de la participación política mediante el reconocimiento de libertades positivas. De esa forma, el ámbito público adquirió dos significados: como bienestar general del Estado y como bienestar de los particulares, cuya publicidad descansó sobre la legitimación de la decisión política, y su accesibilidad fue garantizada primero por la economía, y después por el Gobierno.

A nuestra consideración, el ámbito público encierra una dicotomía cuyos elementos son codeterminantes, a saber, el aspecto jurídico y el aspecto político. En efecto, y coincidiendo con Bobbio, consideramos que el aspecto jurídico del ámbito público se relaciona con el contrato-ley (elemento descriptivo) y en el aspecto político con la

<sup>13</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, Thomas Hobbes, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, Capítulo IV: "Ley natural y ley civil en la filosofía política de Hobbes"

<sup>14</sup> "La preocupación que cada hombre particular tiene de su inmediata participación en el interés público manifestaba cómo el ámbito tradicional, una cosa de estructura orgánica, con presencia y voluntad real independiente de los sujetos, se transformaba en público, una colección de voluntades y conciencias." Rabinovitch, Nora. "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración". Revista Internacional de Filosofía Política. No. 2. p. 79

autonomía y la autodeterminación (elemento axiológico), pero debemos agregar al primero los tratados internacionales.

El aspecto jurídico distingue como público a aquello que pertenece a la colectividad, y lo privado es lo que atañe a los miembros; implica la diferenciación de “un poder central superior y los poderes periféricos que con respecto a él gozan de autonomía relativa, cuando no dependen totalmente de él”.<sup>15</sup> Así, el ámbito público, partiendo de una relación entre la supremacía del poder central y el tradicional sistema de fuentes normativas, afirma que al Estado única y exclusivamente le corresponde la emisión de la ley, y al privado la celebración de contratos. Tanto la ley como el contrato son normas vinculatorias de la conducta, pero la ley, a diferencia del contrato, es una norma de derecho público, que por ser expedida y garantizada coactivamente por la autoridad política se caracteriza por la heteronomía, abstracción y generalidad.<sup>16</sup> En oposición al poder soberano del Estado se encuentran sus miembros, quienes con el derecho privado y mediante el contrato, generan normas sustentadas en el principio de reciprocidad.<sup>17</sup> Aquí agregamos al tratado internacional, pues la libre voluntad de los leviatanes constituyó la base de los derechos y las obligaciones internacionales, así la estructuración de la política internacional se asumió para los Estados en función de una libertad e igualdad para obligarse y cumplir de buena fe (*pacta sum servanda*).

El aspecto político (elemento axiológica) de la distinción entre los ámbitos público y privado refiere la supremacía de uno de ellos. La supremacía del ámbito privado desde la historia puede comprenderse como un coto de autonomía respecto del ámbito público, afirmándose comúnmente como derechos individuales constituyentes de una limitante al ejercicio del poder público. En oposición a lo anterior, la supremacía del ámbito público significó el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos y de los grupos infraestructurales.<sup>18</sup>

La dicotomía jurídico-política del ámbito público se fundó en la centralidad del poder público y en el monopolio de la producción de la ley y de la administración de justicia, y es por ello que la interdependencia de la globalización la modifica. En efecto, el surgimiento de organismos públicos y privados subnacionales, internacionales y supranacionales, junto con la desterritorialización de procesos políticos y jurídicos, minaron la soberanía de los Estados, y con ello sus funciones públicas, entre las que destacan: a) la producción normativa, b) la administración de justicia, c) la económica y el sector financiero, d) la seguridad, y e) la paz y la guerra.

¿Cómo comprender el ámbito público en el siglo XXI? A nuestra consideración existe un ámbito público globalizado verificable a partir de dos criterios: a) criterio material, que consiste en la extensión del poder legislativo y judicial a nuevas sedes extraestatales, y b) criterio sustancial constituido de los derechos humanos y el derecho humanitario.

<sup>15</sup> Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad, p. 11 y ss. La gran dicotomía: público-privado.

<sup>16</sup> Op. cit. Diccionario jurídico mexicano. Tomo VI. p. 45 y ss.

<sup>17</sup> Bobbio añade a la tradición de sistemas de fuentes una característica más: en tanto el ámbito es identificado con la ley se lo conceptuó como derecho positivo; en tanto el ámbito privado basado en la reciprocidad de las normas contenidas en los contratos se perfiló hacia el derecho natural: “El derecho privado o de los privados es el derecho del estado de naturaleza, cuyos institutos fundamentales son la propiedad y el contrato; el derecho público es el que emana del Estado, constituido por la supresión del estado de naturaleza, por consiguiente es el derecho positivo en sentido estricto, el derecho cuya fuerza obligatoria deriva de la posibilidad de que en su esfera se ejerza el poder coactivo que pertenece exclusivamente al soberano.” Op. Cit. Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. p. 19

<sup>18</sup> Idem.

### a) Criterio material

El criterio material, por implicar la extensión de la función estatal, se relaciona directamente con la política, al estar en el centro la toma de una decisión política fundamental.

Estas dinámicas de descentralización del poder político inician en el siglo pasado con la transformación del límite entre el ámbito público y privado, inaugurando la dislocación entre el ámbito público y el Estado, mediante: a) la ampliación de las funciones interventoras del Estado en ámbitos tradicionalmente considerados privados (publicitación de lo privado,<sup>19</sup> privatización de lo público,<sup>20</sup> socialización del Estado o estatalización), b) la penetración de organizaciones privadas en el ámbito estatal, y c) la transmisión de competencias públicas al ámbito privado.<sup>21</sup>

Esta ruptura puede ser constatada en tres fenómenos: la internacionalización de los derechos humanos, la constitucionalización del derecho internacional y las normas autorregulatorias. De ellos deriva una modificación fundamental en: a) el criterio de territorialidad, pues se transita de una producción legal y administración de justicia nacional hacia una subnacional, internacional o supranacional, b) el criterio subjetivo referente a lo sujeto de creación y de aplicación de normas, y c) el criterio de pertenencia, al existir un sistema universal al que pertenecen todos los Estados (derechos humanos y humanitario) en relación con subsistemas regionales (derecho de la integración económica entre otros) y al de los viejos sistemas estatales, resultando un sistema complejo multinivel.

Las nuevas redes que conforman el tejido del ámbito público globalizado por cuanto hace a los sujetos se integra de: a) sujetos que legislan e inciden en los sistemas jurídicos estatales directamente (organismos internacionales, jurisprudencialmente a través de las cortes y tribunales regionales, internacionales y supranacionales) o indirectamente (paneles internacionales entre otros), y b) sujetos que administran justicia verificando la actuación del Estado frente sus ciudadanos o ante el ser humano en general (cortes y tribunales regionales, internacionales y supranacionales) o bien que administran justicia en materias cedida por el Estado (paneles internacionales entre otros).

En este sentido, los legisladores y juzgadores multinivel rompen el ideal del monismo político-jurídico, pasando de un modelo centralizado y autónomo a un incipiente modelo global caracterizado por el policentrismo y la interdependencia política (relaciones de codeterminación, determinación y subordinación). Por otra parte, sobre las materias en que convergen todos los Estados, puede afirmarse un ámbito público globalizado en donde coexisten los derechos constitucionales de los leviatanes con normas constitutivas del orden internacional y del subnacional, articulándose los tres en los derechos humanos, el derecho humanitario y el principio democrático, como a continuación analizaremos.

<sup>19</sup> La publicitación de lo privado refiere la supremacía del Estado sobre la economía para asegurar la subordinación del interés privado al público, o viceversa (desregulación).

<sup>20</sup> La privatización de lo público implica un proceso por el que los contratos entre individuos y grupos infraestructurales adquieren relevancia política, relegando al Estado a una función "de mediador y garante más que detentador del poder del imperio", alcanzando la reivindicación de los intereses privados mediante la utilización de los órganos de decisión y ejecución del Estado. De forma general, la privatización puede ser entendida como la renuncia o cesión de las funciones y actividades públicas al ámbito privado. Se reconocen tres tipos de privatización: a) la formal, b) la sustancial, y c) instrumental (desburocratización del proceso decisional) c) la sustancial. Cfr. Dossena. "La privatizzazione delle imprese. Modalità, problema e prospettive". *Scritti di Economia Aziendale* No. 14 EGEA, Milano, 1990.

<sup>21</sup> Op. cit. Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. p. 81.

### **b) Criterio sustancial**

A nuestro juicio, los derechos humanos, el principio democrático y especialmente el derecho humanitario (con las obligaciones erga omnes del ius cogens) constituyen el núcleo rígido del constitucionalismo del siglo XXI al sentar las bases para un espacio común que pertenece a toda la colectividad. El nuevo orden internacional implica, por ello, la transformación de un ámbito público estatal a un ámbito público globalizado, fundado en la ruptura del monopolio del Estado con sus funciones de legislación y de administración de justicia.

Este cúmulo de derechos transforma la tradicional jerarquía normativa al irse instaurando como reglas, principios o directrices universalmente válidos; para Ferrajoli constituyen la nueva validez sustancial que instaura lo indecible, que limita y controla los actos de todo poder político deviniendo norma normarum; al respecto establece:

“...la sujeción a la ley de la propia ley, no sólo en cuanto a las formas de los actos que la producen, sino también en cuanto a los contenidos normativos producidos por ellos. Esta sujeción ha tenido lugar a través de la incorporación, en constituciones rígidas, de principios ético-políticos (...) transformados, de fuentes de legitimación política o externa en fuentes de legitimación (y si son violados, de deslegitimación) también jurídica o interna” por ello “el derecho ya no regula sólo su ‘ser’ sino también su ‘deber ser’; no programa sólo los comportamientos humanos sino que también se proyecta a sí mismo, vinculándose a opciones positivas (de hacer) y negativas (de no hacer) en garantía de los derechos fundamentales; ya no se funda sólo sobre el principio autoritas, non veritas facit legem, sino que también sobre el principio de la coherencia, y por lo tanto de la veritas que lógicamente debe caracterizar el juicio de compatibilidad de las normas de grado inferior con las de grado superior. Y lleva a cabo por consiguiente, a través de los vínculos de forma y de contenido impuestos a su producción, la superación de la vieja dicotomía expresada por los pares auctoritas/veritas y ‘racionalidad formal’/‘racionalidad sustancial’ con la que normalmente se formula la oposición entre paradigma iuspositivista y paradigma iusnaturalista”.<sup>22</sup>

Esta nueva validez sustancial, como máxima expresión de la interdependencia, modifica el ámbito público tradicional en sus dos dimensiones: interno y externo. Desde el ámbito interno, la autonomía se sesga, reconfigurándose con limitantes introducidas desde el exterior y reconocidas por el Estado. En el ámbito externo, la universalización de los derechos humanos, pero específicamente las obligaciones erga omnes del ius cogens del derecho humanitario, confirman la debilitación de la autonomía y la desaparición de los supuestos del Estado westfaliano.<sup>23</sup>

El nuevo orden internacional configura material y sustancialmente una nueva realidad internacional que hace necesario preguntar ¿cómo impacta el ámbito público globalizado a nuestra Constitución de 1917?

## **LA CONSTITUCIÓN DE 1917 FRENTE AL ÁMBITO PÚBLICO GLOBALIZADO**

El ámbito público globalizado y el núcleo rígido del constitucionalismo del siglo XXI han impactado en diverso grado y medida a las constituciones estatales del mundo. Nuestra

<sup>22</sup> Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Trotta, Madrid, 2011, p 25 y 463

<sup>23</sup> Cfr. Walker, Neil. “Taking constitutionalism beyond the state”. En *Political Studies*, 2008, vol. 56, p. 519-543. Walker, Neil. *Multilevel Constitutionalism*. London School of Economic and Political Science and LSE Europe in Question. Discussion Papers Series, No. 8, Junio 2009

Constitución mexicana de 1917 no es la excepción; es más, podemos afirmar que es uno de los textos constitucionales latinoamericanos con mayores transformaciones radicales, pues tanto en su parte dogmática como orgánica ha incorporado al orden político y jurídico del país los nuevos principios, directrices y reglas internacionales.

A nuestro juicio, las transformaciones de la Constitución mexicana de 1917 pueden ser comprendidas desde dos criterios: a) las dogmáticas o sustanciales, que apuntan al reconocimiento de derechos a favor de las personas, y b) las orgánicas o materiales, que entrañan el diseño institucional que hace justiciable el derecho reconocido por el Estado, es decir, el cúmulo de autoridades e instituciones que hacen eficiente y efectivo el sistema jurídico.

Las reformas constitucionales y la reestructuración del poder político mexicano han sido múltiples y en diversas materias, aquí sólo destacaremos, por motivos de extensión, las relacionadas con los derechos humanos. La reforma sustancial tuvo lugar el 6 y el 10 de junio de 2011, y la constitucionalización del derecho internacional se materializó de la siguiente forma: a) el juicio de amparo se extiende a la protección de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales, b) el reconocimiento del interés jurídico colectivo y la instauración del amparo adhesivo, y c) el reconocimiento del principio pro persona y su protección a través del control de convencionalidad ex officio. En tanto que la reforma material se ha dado a través de: a) la armonización del derecho interno con el externo, b) la conciliación entre la jurisprudencia nacional con la interamericana, y c) la creación de los Plenos de Circuito.

Esta reforma transformó la naturaleza de la Constitución mexicana de 1917, pues a través del control de convencionalidad ex officio se facultó a todas las autoridades a aplicar la norma más ventajosa tratándose de derechos humanos, a fin de garantizar el principio pro persona, pudiendo ser derecho interno (constitucional) o externo (internacional).<sup>24</sup> En efecto, los derechos humanos como parte del núcleo rígido del constitucionalismo del siglo XXI reestructuraron tanto las fuentes tradicionales del derecho como la jerarquía normativa a través de la reforma del artículo 1º constitucional, así el criterio que determina la jerarquía normativa y la aplicación (o inaplicación) de una norma no es ya más la clásica pirámide kelseniana que apuntaba a una validez puramente formal o procedimental de la norma, sino ahora obedece a un criterio sustancial (principio pro persona o de mayor protección de los derechos humanos).<sup>25</sup> Lo relevante, además de que el criterio jerárquico de aplicación es sustancial, es que los jueces se encuentran facultados a dejar de aplicar normas internas (por lo que constituirían materialmente una especie de derogación fáctica de la ley) y habilitar la aplicación de normas y criterios externos.<sup>26</sup>

En ese sentido, se afirma que el núcleo rígido del constitucionalismo del siglo XXI se erige como un conjunto de principios, directrices y normas supraordenadoras

<sup>24</sup> Pleno de la Corte. Décima época. Semanario judicial de la federación y su gaceta. Tesis: P. LXVII/2011(9º). Registro 160589. Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad.

<sup>25</sup> Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario judicial de la federación y su gaceta. Tesis: II.3o.P. J/3 (10a). Registro: 2005477. Principio pro homine o pro persona. Si en un caso concreto no se actualiza la antinomia de dos normas que tutelan derechos humanos para que el juzgador interprete cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona, aquél no es el idóneo para resolverlo.

<sup>26</sup> Pleno de la Corte. Décima época. Semanario judicial de la federación y su gaceta. Tesis: P. LXVI/2011(9º). Registro 160584. Criterios emitidos por la Corte Interamericana de derechos humanos cuando el Estado Mexicano no fue parte son orientadores para los jueces mexicanos siempre que sean más favorables a la persona en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.

y supralegales que imponen a los sistemas políticos y jurídicos estatales una serie de condicionamientos sustanciales. A nuestro juicio, y concordando con diversos constitucionalistas, politólogos e internacionalistas, estimamos que dicho núcleo desdobra y multiplica la constitución clásica, al extender el ámbito público estatal a nuevas formas, dinámicas y procesos de poder político (función ejecutiva, legislativa y judicial). Este fenómeno se ha teorizado desde diversos puntos de vista surgiendo la denominada constitución multinivel, la constitución abierta, el denominado neoconstitucionalismo, el transconstitucionalismo y el hiperconstitucionalismo, todos coinciden en el nacimiento de un nuevo sentido (y alcance) de la constitución y divergen en tres puntos: a) la reforma del Estado (Estado constitucional de derecho y Estado de derecho), b) la reestructuración de la soberanía del pueblo y del Estado, y c) la existencia de un orden internacional entendido como un sistema unificado y cerrado.

Estimamos que la realidad de la Constitución mexicana de 1917 frente al ámbito público globalizado se encuentra desdoblada y fragmentada en diversos niveles de acción y decisión, pero, a la vez, unificada y legitimada a través de cadenas decisionales de convalidación entre las autoridades estatales, subnacionales, internacionales y supranacionales.

Sobre estas bases teóricas y legislativas es necesario preguntar ¿cómo comprender la Constitución mexicana de 1917?

## LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DEL SIGLO XXI

A nuestro juicio, la Constitución mexicana de 1917 en el proceso de globalización puede ser caracterizada de la siguiente forma:

- Constitución policéntrica. En tanto la producción y aplicación de las normas jurídicas que integran la ley fundamental del Estado mexicano es resultado de procesos legislativos y judiciales que incumben no sólo a los órganos supremos del Estado, sino ahora en el proceso se incluyen autoridades del orden internacional, supranacional y subnacional.
- Constitución heterárquica. El concepto de heterarquía ha sido empleado para definir las relaciones políticas actuales, y se define como una “organización reflexiva de actores independientes involucrados en relaciones complejas de interdependencia recíproca”.<sup>27</sup> La Constitución mexicana del siglo XXI es heterárquica porque sus normas son producidas y aplicadas a través de los esquemas de autonomía regulada<sup>28</sup> (normas de organización y procedimiento); es decir, a través de procesos de coordinación y cooperación se crean y aplican las normas constitucionales creando un sistema integrado.
- Constitución jurisprudencial. A nuestro juicio, los alcances y los límites de la Constitución mexicana en el siglo XXI están siendo determinados, en buena medida, en la jurisprudencia nacional e internacional; en efecto, las cortes constitucionales junto con los tribunales y cortes internacionales son las que desempeñan la

<sup>27</sup> Jessop, Robert. El futuro del Estado capitalista. Catarata. P. 60.

<sup>28</sup> La autorregulación, en buena medida, parte de los supuestos teóricos del derecho reflexivo. Bourdieu señala que este derecho busca una “autonomía regulada” mediante el diseño de sistemas sociales que se autorregulen a través de normas de organización y procedimiento, su papel es “estructurar los sistemas sociales semiautónomos modelando tanto sus procedimientos de discurso interno como sus métodos de coordinación con otros sistemas... muestra elementos de racionalidad sistémica en tanto que nos facilita procesos integradores dentro de una sociedad funcionalmente diferenciada”. Op. cit. Bourdieu, Pierre, La fuerza del derecho, p.p. 105 y 106.

interpretación de las normas constitucionales e internacionales, y la jerarquización normativa. Este proceso tiene lugar, normalmente, en el cumplimiento de sentencias internacionales.

Las anteriores características se articulan a través de las siguientes tendencias:

- Transformación de los sujetos políticos: autoridades y gobernados. La función de la creación normativa y de la administración de justicia se han desdoblado hacia el exterior con la creación de las autoridades internacionales y la construcción de un ser humano universal, y al interior, con el reconocimiento de las autoridades comunales y sus derechos. En este sentido, existe una tendencia a la descentralización de las facultades estatales, modificando los factores subjetivos o sujetos políticos, que ahora pueden corresponderse a cuatro niveles distintos: subestatal, estatal, internacional y supranacional.
- Transformación de la validez normativa, la vigencia y la positividad. Estas tres tendencias se explican a partir de la instauración del núcleo rígido del constitucionalismo del siglo XXI, y se instauran como una excepción a la soberanía (régimen de indecidibilidad Ferrajoli) y al principio de territorialidad. Los derechos, principios y directrices internacionales, al agregar la validez sustancial, ocasionan una reestructuración de la jerarquía de las normas y del sistema de fuentes, de lo que resultan nuevos procedimientos sustanciales de declaración de invalidez de la norma y de inaplicabilidad de la norma.
- Instauración de nuevos controles internacionales y nacionales de tipo político y jurídico. El núcleo rígido del constitucionalismo del siglo XXI y la modificación de la jerarquía normativa se traducen en la instauración de nuevos controles jurisdiccionales. En primer lugar, y desde el ámbito interno, se agregan a los tradicionales controles constitucionales el denominado control ex officio de convencionalidad; en segundo lugar, y desde el ámbito externo, las sentencias de los tribunales internacionales pueden ordenar reformas legislativas a efecto de lograr la armonización con el derecho internacional.
- Instauración de órganos de control y vigilancia internacional. Las funciones de control y vigilancia a nivel internacional se instauran con la finalidad de hacer eficaz la normativa internacional. Para ello, se instauran como nuevos factores subjetivos a las comisiones y a los comités, para que a través de informes se evalúe el nivel de cumplimiento de los tratados por parte de los Estados. Cabe destacar que en las funciones de control y vigilancia internacional también contribuyen las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

## CONCLUSIONES

El nuevo orden internacional opera a partir de la reestructuración de la autonomía, en tanto que los nuevos poderes públicos y privados restringen el marco decisorio y de acción del Estado, ya sea por la exclusión de ciertas materias como los derechos humanos, la guerra, el medioambiente, entre otros, o bien, por la implementación de decisiones fundamentales que, partiendo de una cooperación política, son convalidadas.

La restructuración de la autonomía implica una nueva comprensión del sentido y alcance de la Constitución mexicana de 1917, en tanto que la soberanía estatal (poderes estatales) y la soberanía popular (pueblo autodeterminación) son redimensionados a partir del núcleo rígido del constitucionalismo del siglo XXI, y en conjunto con los nuevos sujetos públicos y privados internacionales en el ámbito público globalizado.

Las nuevas características de la Constitución mexicana del siglo XXI como el policentrismo, la heterarquía y la interpretación jurisprudencial apuntan a una nueva conceptualización de la ley fundamental, que afirma no sólo su profunda transformación, sino la transición de un Estado nacional a un Estado posnacional y del sistema westfaliano al sistema poswestfaliano.

Ante este nuevo escenario político-jurídico es interesante y necesario preguntarnos ¿la Constitución del siglo XXI y el nuevo orden internacional unen y armonizan todos los niveles constitucionales construyendo un nuevo imperio de la ley internacional?, es decir, ¿instaura un imperio de la ley internacional?

## FUENTES DE CONSULTA

- ATTILI Cardamone, Antonella, *Summa potestas. Status moderno y crisis del poder político*, Polis, volumen Dos.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. Trd. José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
- \_\_\_\_\_, Thomas Hobbes, *Fondo de Cultura Económica*, México, 1995.
- BOURDIEU, Pierre y Gunther Teubner. *La fuerza del derecho*. Siglo del hombre editores. Colombia, 2000.
- DOSSENA. *La privatizzazione delle imprese. Modalita, problema e prospettive*. Scritti di Economia Aziendale No. 14 EGEA, Milano, 1990.
- DE SOUSA Santos, Boaventura y Rodríguez Garavito, Cesar. *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Antrhopos y Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. España, 2007.
- FERRAJOLI, Luigi, *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Trotta, Madrid, 2011.
- KAPLAN, Marcos. *Ciencia, Estado y Derecho en la Tercera Revolución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- OLIVE, León. *La cultura científica y tecnológica en el transito a la sociedad del conocimiento*. Revista de la Educación Superior, Vol. XXXIV (4), No. 136, Octubre-Diciembre de 2005.
- PARAMIO, Ludolfo. *El modelo europeo: ¿modelo económico o modelo social?* En Nueva Sociedad 221.
- PIER Paolo Portinaro en *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México 2000.
- RABOTNIKOF, Nora. *Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración*. Revista Internacional de Filosofía Política.
- SACRISTAN Roy, Emilio. *Las privatizaciones en México*. Economía. UNAM. Vol 3. No. 9, p. 54
- VANIA Bambilra. *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Siglo XXI Editores. México, 1990.
- WALKER, Neil. *Taking constitutionalism beyond the state*. En *Political Studies*, 2008, vol. 56.
- \_\_\_\_\_, *Multilevel Constitutionalism*. London School of Economic and Political Science and LSE Europe in Question. Discussion Papers Series, No. 8, Junio 2009
- Weber, Max. *El político y el científico*, trad. F. Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 1979.

## JURISPRUDENCIA

- Pleno de la Corte. Decima época. *Semanario judicial de la federación y su gaceta*. Tesis: P. LXVII/2011(9ª). Registro 160589. *Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad*.
- Pleno de la Corte. Decima época. *Semanario judicial de la federación y su gaceta*. Tesis: P. LXVI/2011(9ª). Registro 160584. *Criterios emitidos por la Corte Interamericana de derechos humanos cuando el Estado Mexicano no fue parte son orientadores para los*

jueces mexicanos siempre que sean más favorables a la persona en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.

Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario judicial de la federación y su gaceta. Tesis: II.3o.P. J/3 (10a). Registro: 2005477. Principio pro homine o pro persona. Si en un caso concreto no se actualiza la antinomia de dos normas que tutelan derechos humanos para que el juzgador interprete cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona, aquél no es el idóneo para

# EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917: APROXIMACIÓN AL CONSTITUYENTE DEL ESTADO DE GUERRERO

David Cienfuegos Salgado <sup>1</sup>

## RESUMEN

En este trabajo se pretende resaltar la importancia de la institución municipal en la configuración jurídica nacional, señalando los antecedentes normativos y fácticos que existieron para su discusión y adopción en el Constituyente de 1917; así como los esfuerzos que se hicieron para en el constitucionalismo guerrerense y explicar de manera sucinta su evolución.

---

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero; maestro y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM; Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido coordinador editorial del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso Mexiquense; es miembro del Consejo Consultivo del Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" del Congreso del estado de Guerrero. Se desempeñó como investigador y secretario técnico en el Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación. Ha sido asesor del vocal ejecutivo en la Junta Local del IFE en el Distrito Federal y secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es asesor parlamentario de la Secretaría General de la Cámara de Diputados. Autor de varias obras especializadas en los ámbitos constitucional, parlamentario e histórico mexicano. Correo electrónico: davidcienfuegos\_unam@yahoo.com.mx

## INTRODUCCIÓN

Agradezco la invitación para participar en esta obra conmemorativa del centenario de la Constitución, en la cual se convoca a realizar reflexiones y análisis en torno de la evolución, avances y retrocesos de los principales fenómenos políticos, económicos y sociales considerados como *los grandes problemas nacionales* durante la vigencia de la Constitución de 1917. Me parece una convocatoria sumamente pertinente y urgente, de cara a la búsqueda de soluciones para las problemáticas que advertimos en la vida constitucional cotidiana de nuestro país.

Esta invitación me da oportunidad de recalcar en el tema municipal que, a mi parecer, sigue siendo la asignatura pendiente para el desarrollo del federalismo, al que apostaron los forjadores del México independiente. Por ello, vale la pena resaltar de nueva cuenta la importancia de esta institución en la configuración del actual sistema jurídico político mexicano.

Diversas fueron las decisiones fundamentales adoptadas en la Constitución mexicana de 1917. El régimen municipal, el municipio libre, fue una de esas decisiones fundamentales que más tarde retomarían los constituyentes locales y con la cual se pensaba fortalecer el sistema federal. Derivaba de una demanda añeja, que ya estaba incluso contenida en el Programa del Partido Liberal Mexicano (1906):

45.- Supresión de los jefes políticos.

46.- Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

De igual manera, adelantándose a ello, tanto Zapata con su ley de libertades municipales en Morelos, como Salvador Alvarado con su ley municipal en Yucatán, dieron pauta acerca de la trascendencia que tenía el municipio para la construcción de un nuevo pacto social. Desde entonces, la institución municipal, principal forma de organización territorial y administrativa en México, sigue en constante evolución. Las quince reformas que tiene el artículo 115 municipal desde 1917, hasta la más reciente del 29 de enero de 2016, dan cuenta de esa evolución, y la subsecuente adecuación de las legislaciones secundarias que se ocupan de esta institución, en el ámbito estadual, han sido pródigas en numerosos cuestionamientos.<sup>2</sup>

Por ello, estas líneas retoman la institución municipal en los constituyentes, federal y local, de 1917, mismos que habrían de formar las constituciones que aún, hoy día, rigen los destinos del Estado mexicano y de Guerrero, mi estado natal.

## NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Es evidente que el municipio no es una institución de origen mexicano. Como hemos señalado, su inclusión en el constitucionalismo como decisión fundamental data de

<sup>2</sup> Las reformas que se mencionan han sido publicadas en las ediciones del *Diario Oficial de la Federación*, de las siguientes fechas: 20 de agosto de 1928; 29 de abril de 1933; 8 de enero de 1943; 12 de febrero de 1947; 17 de octubre de 1953; 6 de febrero de 1976; 6 de diciembre de 1977; 3 de febrero de 1983; 17 de marzo de 1987; 23 de diciembre de 1999; 14 de agosto de 2001; 18 de junio de 2008; 24 de agosto de 2009; 10 de febrero de 2014; y, 29 de enero de 2016.

1917. Cada sistema jurídico que ha adaptado esta figura jurídico política le ha dado caracteres particulares. Ruiz Massieu, al referirse al municipio, señaló que pueden advertirse varias posturas:

- El municipio como persona pública sometida al poder jerárquico de otras esferas de Gobierno;
- El municipio como poder público con competencia propia;
- El municipio como persona de derecho administrativo, exclusivamente;
- El municipio como ente natural, y
- El municipio como base de la organización político-administrativa y de la división territorial de los estados que componen el Estado federal.<sup>3</sup>

La última postura corresponde al modelo adoptado en la Constitución mexicana de 1917. Para el autor en comento, las características dadas atribuyen al municipio la calidad de “persona moral de derecho público, es una entidad de descentralización política y administrativa; un ente político-administrativo territorial”, pero además “es una institución de derecho local”. Asimismo, destaca que “los municipios... no son poderes públicos” y les corresponde el ejercicio de las atribuciones conferidas por la constitución federal y la ley de los estados. Sus esferas competenciales se fijan conforme al criterio del *interés municipal*, o sea, a lo que interesa a los vecinos del municipio, por afectarles directamente y por poseer las capacidades técnicas, administrativas y económicas para atender por sí y directamente ese interés.<sup>4</sup>

## ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

La doctrina nacional se ha inclinado por dar carta de nacimiento al municipio mexicano a partir de la formación del Ayuntamiento por Hernán Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz, acto al que siguieron los formativos de Coyoacán y México. Las etapas precolonial y colonial también presentan amplios rubros en materia municipal que han sido analizados por no pocos autores.<sup>5</sup> Sin embargo, reseñaremos únicamente la evolución que ha tenido el municipio mexicano en el siglo XIX.

La Constitución de 1824, fiel al federalismo clásico que considera que el municipio es una institución de derecho local, no contiene ninguna mención sobre el ente municipal. Señala Ruiz Massieu que la Carta Magna del 24 sigue las líneas generales del Acta Constitutiva de 1824, por lo que se refiere al municipio, pues ni siquiera garantiza que los estados se compondrán de municipios. En tal visión, el federalismo es sólo una fórmula que evitará el desmembramiento del nuevo Estado y que asegurará el arreglo democrático. La cuestión del municipio queda así encargada al constituyente local.

<sup>3</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1990, p. 1.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 6-8.

<sup>5</sup> Véase por citar algunos, los siguientes trabajos: Lucas Alamán, *Historia de México*, Jus, 1972; Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955; Julio d'Acosta y Esquivel, *El fuero del municipio*, México, Jus, 1948; Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810*, México, Siglo XXI, 1967; Ignacio Romero Vargas Yturbide, *Organización política de los pueblos de Anáhuac*, México, Libros Luciérnaga, 1967; Anna Macías, *Génesis del gobierno constitucional en México: 1808-1820*, México, Sep-Setentas, 1973.

Más tarde, la primera constitución centralista —las Leyes Constitucionales de 1836— dedicarían mayor atención al municipio. La organización centralista, en la que no existen estados soberanos sino departamentos, dispone la existencia de ayuntamientos de elección popular, en las capitales de los departamentos, en los lugares en los que los había en 1808, en los puertos con cuatro mil habitantes o más y en los pueblos que tuvieran cuando menos ocho mil habitantes. Se estipulaba que en las poblaciones que no existieran ayuntamientos habría jueces de paz.

En este período se advierte una excesiva injerencia en los asuntos municipales, los ayuntamientos carecen de facultades reglamentarias y se hallan sujetos a la potestad de los funcionarios públicos.

En la segunda constitución centralista —las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843— las denominadas *Asambleas Departamentales* poseían facultades para establecer los municipios y expedir sus ordenanzas, así como reglamentar la policía municipal y aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos de egresos municipales. En términos generales, el contenido normativo municipal era considerablemente más reducido que el de la Constitución de 1836.

En 1847, el Acta de Reformas no contuvo ninguna referencia a la institución municipal. En cambio, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, se ocupó del municipio al atribuir al gobernador la facultad, a semejanza de las Bases Orgánicas de 1843, de establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas, así como aprobar los planes de arbitrio y presupuestos de egresos de los municipios. Este Estatuto clasifica los bienes, contribuciones y rentas en general del Gobierno nacional, de los estados y territorios y los comunes o municipales.

La Constitución de 1857, que ha sido considerada como obra de la generación más lúcida que ha tenido México, no incorporó explícitamente la institución municipal. Fiel a la concepción federalista, la reglamentación del municipio se dejó a las soberanías estatales, hallándose sólo referencias que dan fe de la sobrevivencia municipal. Por ejemplo, se apunta que es obligación de todo mexicano contribuir a los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, y que es obligación ciudadana el inscribirse en el padrón municipal. Asimismo, en la definición territorial de las partes integrantes de la federación, se hace referencia a diversos municipios.

Aclara Ruíz Massieu que el escaso interés que tuvo el municipio para los iuspublicistas y para el constitucionalismo local bajo la Constitución de 1857, en su fase porfirista condujo al protagonismo del jefe político, escalón político administrativo que contribuyó a la mengua de la libertad de las comunas<sup>6</sup> y cuyos excesos resolverían en 1917 la reimplantación de la autonomía del municipio mexicano. Como mencionamos, este jefe político ya encuentra repulsa desde el programa postulado por el Partido Liberal Mexicano, en 1906.

## EL CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN FEDERALES DE 1917

La Constitución mexicana de 1917, calificada como la primera constitución político-social del mundo,<sup>7</sup> fue en su momento paradigmática: contenía principios de justicia

<sup>6</sup> Ruíz Massieu, ob. cit., pp. 38-39.

<sup>7</sup> Trueba Urbina, Alberto, *La primera constitución político-social del mundo. Teoría y proyección*, México, Porrúa,

social que en diversas constituciones no habían sido incluidos. De alguna manera sentó la pauta para la confección de un constitucionalismo de nuevo cuño, que habría de desarrollarse de manera mucho más profunda después de la Segunda Guerra Mundial.

Cuando en 1916 Carranza expidió la convocatoria para formar un Congreso Constituyente, encargado de dictar una nueva constitución para México,<sup>8</sup> no consideró la diversidad de corrientes políticas que permeaban el territorio nacional, muchas de ellas incluso contrarias a su programa político.<sup>9</sup> Tales hechos se presentaron dentro de lo que ha sido considerado como etapa constitucionalista de la Revolución mexicana, pues su principal objetivo era restaurar la vigencia de la Constitución de 1857.

Todo inició el 26 de marzo de 1914, cuando se firmó el Plan de Guadalupe, en el que se suscribe la promesa de un programa de reformas sociales, una vez derrocado Huerta. Esto último aconteció el 13 de agosto de 1914, con los Tratados de Teoloyucan: se entrega la capital del país al ejército constitucionalista y se disuelve el ejército federal. En octubre de 1914 se celebra una convención de jefes revolucionarios; en Aguascalientes, se nombra presidente a Eulalio Gutiérrez, lo cual no es aceptado por Carranza, dando origen a la contienda armada con Francisco Villa y Emiliano Zapata. Una lucha fratricida que habría de resolverse en el campo de batalla, de manera favorable para los carrancistas.

En diciembre del mismo año se dan las adiciones al Plan de Guadalupe, por las cuales se revisa toda la legislación y se expiden las relativas al municipio libre, divorcio, leyes agraria y obrera, la de abolición de tiendas de raya y las reformas al código civil.

La ley de libertad municipal aparece redactada en los siguientes términos:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y

CONSIDERANDO

Que durante largos años de tiranía sufrida por la República se ha pretendido sistemáticamente centralizar el Gobierno desvirtuando la institución municipal y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades de la voluntad de la Primera autoridad del Estado;

Que es insostenible ya, la práctica establecida por los Gobiernos de imponer como autoridades políticas a personas enteramente extrañas a los Municipios, las que no

---

1971. Dice este autor: "La primera revolución político-social de este siglo esencialmente burguesa, pero con resplandores sociales es... la nuestra. Proclamó las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano, especialmente del proletariado del campo y urbano, hasta plasmarlas jurídicamente en la Constitución de 1917, en cuya trama resalta un reluciente programa de reformas sociales convertido en estatutos o normas de la más alta jerarquía jurídica" (p. 50); "Tanto las Cartas nacionales como internacionales son, evidentemente, político-sociales, en función de consolidar plenamente la democracia universal con tendencia social..." (p. 60).

<sup>8</sup> La de 1917, en estricto sentido, no es una nueva constitución, pues expresamente se señala en su texto que se tratan de reformas a la de 1857.

<sup>9</sup> Hay diversos actores en la arena política que buscan el poder, señala Vera Estañol: "El elemento radical quiere a Obregón, el menos radical sugiere a González; Carranza no aspira a otra cosa que a su propia elección". Incluso este autor afirma que el Congreso Constituyente se debe a una transacción entre Carranza, Obregón y González para distribuirse el poder. Vera Estañol, Jorge, *Historia de la revolución mexicana: orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1983, p. 495.

han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los Municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades, y su florecimiento intelectual —obtenido por la libertad de los Ayuntamientos— constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea, el funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo;

Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria;

Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas por su estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente para atenderlas y remediarlas con eficacia;

Que introduciendo en la Constitución la existencia del Municipio libre, como base de la organización política de los Estados, y prohibiendo expresamente que existan autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, queda sí suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas;

Que elevada con esta reforma a la categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los Municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la Federación, o de los Estados la fuerza pública del Municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste. Por todo lo cual he tenido a bien decretar:

#### ARTÍCULO ÚNICO

Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de Febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

TRANSITORIO

Esta reforma comenzará a regir desde esta fecha y se publicará por bando y pregón.

Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos catorce.

Una vez reducidos Villa y Zapata, Carranza contempla la necesidad de establecer la vigencia de la Constitución de 1857, pero su restauración o reforma por medio de los mecanismos establecidos constitucionalmente significaban una gran demora y el menoscabo de las reformas sociales que se pretendían. Para conseguir tales reformas, Carranza expidió un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, el 14 de octubre de 1916, que contenía la convocatoria a un congreso con el carácter de constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas.<sup>10</sup>

En ese congreso, encontramos representados los distritos primero, segundo y sexto del estado de Guerrero,<sup>11</sup> por los diputados Fidel Jiménez, Fidel R. Guillen y Francisco Figueroa. Como suplentes del primero y sexto distrito aparecen Jesús A. Castañeda y José Castrejón Fuentes.

El congreso se instaló en Querétaro e inició sus labores el 21 de noviembre de 1916; el 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución, que fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año.

Diversas son las hipótesis que se han manejado para encontrar el motivo de la autonomía municipal en la Constitución de 1917. Daniel Moreno considera que fueron “las difíciles condiciones políticas que prevalecieron en los últimos años de la dictadura porfirista y los innumerables atropellos y abusos de los jefes políticos [las que] determinaron que se pensara en la eliminación de éstos y en cambio se diera autonomía al municipio y se le dotara de fuerza política”.<sup>12</sup> La Segunda Comisión de Constitución, al referirse al proyecto de Carranza, expresó que el establecimiento del municipio libre era “la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857”.<sup>13</sup>

En una de las partes del Dictamen se aludía al establecimiento del Municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etcétera.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques

<sup>10</sup> Se excluían de él a aquellos que hubieran colaborado con alguna de las facciones opositoras al movimiento constitucionalista y sólo se les facultaba para discutir y promulgar el proyecto de reformas constitucionales que Carranza presentaría. Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1995, pp. 162-163.

<sup>11</sup> Aunque el estado se encuentra dividido en ocho distritos, solamente aparecen representados tres: el primero con cabecera en Tecpan de Galeana, el segundo en San Luis y el sexto en Iguala.

Otros estados que no “completan” la representación en el Congreso Constituyente son: Chiapas (5 distritos representados de 7 existentes), Chihuahua (1 de 6), Hidalgo (9 de 11), México (13 de 16), Oaxaca (10 de 16), San Luis Potosí (8 de 10) y Zacatecas (6 de 8).

<sup>12</sup> Cita Tena Ramírez que “la supresión de las jefaturas políticas... es uno de los progresos que... debemos acreditar a la revolución; ... ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no solo impopulares, sino odiosas”. Calero, Manuel y otros, *Ensayo sobre la reconstrucción política de México*, p. 23.

<sup>13</sup> *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, t. II, México, 1917, p. 404.

de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de su vida y su independencia, condición de su eficacia.<sup>14</sup>

El texto del artículo 115, sometido a consideración de la asamblea constituyente, señalaba:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.<sup>15</sup>

Señala Rendón Huerta que los principios asentados en el texto propuesto por la Comisión eran notoriamente contradictorios e incongruentes, pues se dejaba a cada legislatura estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que naturalmente se privaba al municipio de potestad tributaria.

En la sesión permanente que puso fin a los debates del congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Al llegar su turno a la segunda fracción del artículo 115, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos. Alguien entonces propuso que se discutiera el proyecto del diputado Ugarte; la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62. El texto de la fracción II quedó así: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades". Al respecto señala Tena Ramírez: "De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales".<sup>16</sup>

A partir de este marco normativo constitucional, los estados reformarían sus códigos fundamentales para incorporar la figura del municipio libre, así como las demás instituciones, novedosas algunas de ellas en el constitucionalismo mexicano.

<sup>14</sup> Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 115.

<sup>15</sup> El 20 de enero de 1917 se debatió el proyecto presentado por Carranza. El 24 de enero, la Comisión sometió a aprobación de la Asamblea el texto que se inserta. Se aprobó por 148 votos a favor contra 26, quedando reservada para discusión el 25 de enero la segunda fracción.

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Porrúa, 1975, pp. 150-151.

## EL CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN LOCAL DE 1917

Producto de la vorágine constitucionalista, las entidades federativas iniciaron un proceso reformador de las cartas locales. En Guerrero, Silvestre Mariscal inició tal proceso con la convocatoria de un congreso que tendría el carácter de constituyente.<sup>17</sup>

En la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero, que deroga la de 29 de noviembre de 1880, el constituyente de 1917 dedica el título tercero al municipio y a los distritos. El primer capítulo adopta un significativo título: “Del municipio como base de la división territorial del estado y su organización política y administrativa de los distritos”. Fueron los artículos 16 al 23 los que se ocuparon del municipio guerrerense:

**Artículo 16:** El territorio del estado comprende el que le señaló la Ley de su creación, con la modificación contenida en el decreto número 1 de 23 de marzo de 1907, relativo al arreglo de límites con el vecino estado de Michoacán.

Se divide en las siguientes municipalidades: ...

Las municipalidades expresadas, conservan la integridad territorial que hasta ahora han reconocido, a reserva de ampliarla o reducirla y de suprimir las que no tengan viabilidad, según lo exijan los intereses generales del estado.

**Artículo 17:** El estado adopta como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre; de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución General de la República.

**Artículo 18:** Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin que haya ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado.

**Artículo 19:** Los Ayuntamientos estarán integrados por un número de miembros que estará en relación con el censo de la municipalidad y que en ningún caso será menor de cinco, sin incluir los supernumerarios que se necesiten. El período de sus funciones será de un año y no podrán ser reelectos.

**Artículo 20:** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda y demás bienes destinados al servicio público municipal, la cual se formará de los arbitrios que señale el Congreso del estado, y que en todo caso, serán los suficientes para atender a sus necesidades.

**Artículo 21:** Los municipios quedan investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Como órganos integrantes del estado, dependen del Gobierno de éste, en todo lo que se relaciona con el cumplimiento de las leyes del estado y de la federación.

Una ley determinará la organización y funcionamiento de los municipios.<sup>18</sup>

En el artículo 23 se señaló que la ley orgánica electoral reglamentaría la materia relativa a la elección de funcionarios municipales.<sup>19</sup>

El Congreso local quedó facultado, conforme a la fracción VI del artículo 45, para “hacer la división territorial del Estado y crear o suprimir dentro del mismo, municipalidades o distritos; aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades”, según lo reclamara el *bien público*.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Este Congreso, el XXIII Congreso Constitucional del Estado de Guerrero, deliberó en Acapulco en septiembre de 1917. Fue integrado por Gilberto Álvarez, Narciso Chávez, Simón Funes, Cayetano E. González, Plácido A. Maldonado, Rafael Ortega, Demetrio Ramos y Nicolás Uruñuela, asimismo hay la cita de dos diputados más: Rutilio Pérez y Manuel García, véase Cienfuegos Salgado, David, “El Constituyente guerrerense de 1917. Sesiones”, en *Digesto constitucional mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, Chilpancingo, Instituto de Estudios Parlamentarios, Congreso del Estado de Guerrero, 1999, pp. 567-593. En otros estudios aparecen Aurelio Galindo y Eduardo Mendoza, véase Sebastián Ríos, Ángel Miguel, “Evolución del Poder Legislativo en el constitucionalismo guerrerense”, en *Digesto constitucional...*, ob. cit., pp. 107-130. También se menciona a un C. Martínez y a Norberto García (¿será Manuel García?), en Ruiz Massieu, ob. cit., p. 109.

<sup>18</sup> Cienfuegos Salgado, David, *Las constituciones del estado de Guerrero*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense, 1996, pp. 156-157.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 158.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 161-162.

Conforme al artículo 48, correspondía a los ayuntamientos el derecho de iniciar leyes. Esta facultad perduró hasta los años sesenta, en que se limitó tal derecho a iniciar leyes ante el congreso local y participar en la reforma y adición a la Constitución. Ruiz Massieu recalca el hecho de que originalmente se señalaba que no podrían examinarse en el congreso local iniciativas de enmiendas constitucionales si no se contaba con la aprobación de las dos terceras partes de los ayuntamientos de las cabeceras distritales (o sea no de todos los ayuntamientos, sino sólo de quince), en tanto que después se señaló que esa aprobación deberían darla las dos terceras partes de la totalidad de ayuntamientos, pero sobre el decreto reformativo, no sobre la iniciativa. Tal prescripción desapareció de la Constitución local y apenas se restauró en 1981.<sup>21</sup>

Como habría de reclamarse en forma justificada, el Ejecutivo recibió facultades que le permitieron gran injerencia en la vida municipal y nulificaron las pretensiones del constituyente federal; así, la fracción XI del artículo 65 le concedió la facultad de:

Suspender con causa justificada, a los Ayuntamientos o a algunos de sus miembros, dando cuenta al Congreso o a la Diputación Permanente, en su caso, con el expediente respectivo, para que determine lo conveniente.<sup>22</sup>

En la fracción XIV del mismo numeral se le permite:

Mandar visitar los Ayuntamientos cuando notare irregularidades, faltas o graves deficiencias en el funcionamiento y marcha administrativa de dichas corporaciones.

Las visitas respectivas podrá encomendarlas a comisionados accidentales de reconocida justificación y probidad, los que se sujetarán en todo caso a las instrucciones que por escrito les diere el Ejecutivo.<sup>23</sup>

Éstas fueron las bases normativas que otorgó el constituyente guerrerense en 1917 a la institución municipal. Cabe destacar que el precepto que facultaba al gobernador para designar visitantes que revisaran el funcionamiento de la corporación municipal desapareció con motivo de la reforma constitucional local de 1984.

Asimismo, en la actualidad, la suspensión y cualquier otra resolución relacionada con la integración de los cabildos deben ser dictadas por la legislatura, lo cual limita la injerencia del Ejecutivo en la vida municipal.

Como apunta Ruiz Massieu, la nueva constitución guerrerense de 1917 conservó bases limitadas para la vida municipal e incurrió en errores constitucionales:

- a) Señaló que los municipios *dependen* del Gobierno estatal en cuanto al cumplimiento de las leyes locales y federales, olvidando que, en realidad, los poderes estatales ejercen un poder de tutela más que una potestad jerárquica sobre ellos, y
- b) A partir de esa equivocada y dañina concepción de la naturaleza del municipio se otorgaron amplias facultades al poder Ejecutivo para desintegrar a los ayuntamientos, en perjuicio de la voluntad popular.<sup>24</sup>

Ochoa Campos habría de señalar que la mayoría de las constituciones estatales, reformadas conforme al nuevo régimen jurídico implantado por la Constitución federal

<sup>21</sup> Ruiz Massieu, ob. cit., p. 112.

<sup>22</sup> Cienfuegos Salgado, *Las constituciones...*, p. 168.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 169.

<sup>24</sup> Ruiz Massieu, ob. cit., p. 111.

de 1917, “adolecen de algunos vicios que atentan contra la libertad del municipio”, siendo los más comunes:

- a) Considerar a los Ejecutivos de los estados, como superiores jerárquicos de los ayuntamientos;
- b) Conferir a los gobernadores, facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales, y
- c) Otorgar al Poder Ejecutivo estatal el derecho de declarar disueltos los ayuntamientos.

## **CIERRE**

Ha sido el tiempo, afortunado remedio de los errores legales, el que ha puesto más o menos acorde con el sistema federal, a la institución municipal. Como en todas las entidades federativas, en Guerrero la evolución constitucional y legal que ha tenido el municipio en el siglo XX no ha cumplido con las expectativas que tenían en mente los constituyentes del 17. Esperemos que no esté lejano el día en que el municipio sea una de las instituciones jurídico-políticas más importantes en México.

Como afirma Ruiz Massieu, “un mayor conocimiento y una más profunda devoción por las constituciones de los estados, una mayor estabilidad de sus normas, un manejo cuidadoso de la técnica constitucional y un mayor equilibrio entre las esferas constitucionales mucho contribuirán al desarrollo democrático de la nación”,<sup>25</sup> y nosotros apuntamos: y en específico de los estados y municipios, dado que la Constitución de 1917 es una constitución de carácter federal.

Enhorabuena por este primer centenario constitucional, que sea motivo de reflexión sobre nuestras instituciones y sobre los retos y dilemas que nos corresponden como parte de una generación con proyectos propios.

<sup>25</sup> Ruiz Massieu, *Estudios de derecho político...*, p. 120.

## FUENTES DE CONSULTA

- ALAMÁN, Lucas; Historia de México, Jus, 1972.
- CALERO, Manuel y otros, Ensayo sobre la reconstrucción política de México; De Laisne & Carranza, Inc., New York, 1920.
- CIENFUEGOS Salgado, David, El Constituyente guerrerense de 1917. Sesiones, en Digesto constitucional mexicano. Las Constituciones de Guerrero, Chilpancingo, Instituto de Estudios Parlamentarios, Congreso del Estado de Guerrero, 1999.
- \_\_\_\_\_ ; Las constituciones del estado de Guerrero, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense, 1996
- D'ACOSTA, Julio y Esquivel; El fuero del municipio, México, Jus, 1948.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente, t. II, México, 1917.
- GIBSON, Charles; Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810, México, Siglo XXI, 1967.
- LEE BENSON, Nettie; La diputación provincial y el federalismo mexicano, México, El Colegio de México, 1955.
- MACÍAS, Anna; Génesis del gobierno constitucional en México: 1808-1820, México, Sep-Setentas, 1973.
- RENDÓN Huerta, Teresita; Derecho municipal, México, Porrúa, 1985.
- ROMERO Vargas Yturbide, Ignacio; Organización política de los pueblos de Anáhuac, México, Libros Luciérnaga, 1967.
- RUIZ Massieu, José Francisco; Estudios de derecho político de estados y municipios, México, Porrúa, 1990, p. 1.
- SEBASTIÁN Ríos, Ángel Miguel, Evolución del Poder Legislativo en el constitucionalismo guerrerense; en Digesto constitucional: en González Opropeza, Manuel y David Cienfuegos Salgado; Digesto Constitucional Mexicano; Las Constituciones de Guerrero, Tomo I: Chilpancingo; Instituto "Eduardo Neri"; 1999.
- SOBERANES Fernández, José Luis; Historia del derecho mexicano, México, Porrúa, 1995.
- TENA Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, México, Porrúa, 1975.
- TRUEBA Urbina, Alberto; La primera constitución político-social del mundo. Teoría y proyección, México, Porrúa, 1971.
- VERA Estañol, Jorge; Historia de la revolución mexicana: orígenes y resultados, México, Porrúa, 1983.

# LOS DERECHOS SOCIALES Y LA SEGURIDAD SOCIAL A CIEN AÑOS DE SU CONSTITUCIONALIZACIÓN

Biella Castellanos Yángulova <sup>1</sup>

## RESUMEN

Conforme a los parámetros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la expresión *calidad de vida* se refiere a un grado aceptable de desarrollo humano, industrial y comercial, lo que desde el enfoque original del Estado social se traduce en sistemas de Gobierno que reconocen los derechos esenciales para cada individuo, bajo los principios de universalidad, igualdad, equidad y solidaridad para la protección de las personas, únicamente por su condición de seres humanos.

En este sentido, en 1917, el Estado mexicano fue pionero en el tema de seguridad social, catapultándose a la vanguardia del constitucionalismo mundial por haber dado una respuesta eficaz a los reclamos de la población, al garantizarle un nivel mínimo de bienestar.

Hoy por hoy, en el centenario del establecimiento de los componentes básicos para la lucha por la estabilidad política y social, cabe plantearse el camino recorrido y replantearse el que se podría recorrer.

---

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Profesora investigadora de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, México. Correo electrónico: bcy.tabasco@gmail.com

La ONU mide el desarrollo de los países en función de la calidad de vida de sus habitantes,<sup>2</sup> tomando en cuenta la distribución de la riqueza, la educación y la sanidad.

En este contexto, la expresión *calidad de vida* es un concepto que cuenta con definiciones de diversas disciplinas, que en su conjunto se refieren a las condiciones políticas, sociales, económicas, naturales y de bienestar de la población de determinado país,<sup>3</sup> es decir su desarrollo humano, industrial y comercial.

Al respecto, la ONU reconoce un índice de desarrollo humano que denota una sociedad capaz cubrir sus necesidades, en los términos establecidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.<sup>4</sup>

Tal enfoque —concatenado con la aspiración original de los libertadores franceses en el sentido de que los Estados garanticen a sus habitantes la dignidad e igualdad, y, por lo tanto, garanticen un entorno de respeto hacia sus derechos—, es enteramente congruente con el concepto de *Estado social*, que da lugar a la expresión de *Estado de derecho social*, en referencia a un sistema político que busca propiciar un conjunto de condiciones jurídicas, políticas y económicas orientadas a evitar la exclusión y la marginación de las clases sociales menos favorecidas,<sup>5</sup> reconociendo derechos esenciales para cada individuo que forma parte de la sociedad y compensando las desigualdades mediante sistemas obligatorios, universales y gratuitos de salud y educación.<sup>6</sup>

Desde esta perspectiva surgió en Alemania el concepto de *seguridad social*, popularizándose y ampliándose en todo el mundo, hasta abarcar gran parte del ámbito internacional, en el que los derechos sociales de los ciudadanos tienen una enorme jerarquía,<sup>7</sup> independientemente de que se encuentran incorporadas a las legislaciones nacionales en las que se plasma la responsabilidad de los Estados en la provisión del bienestar.

De tal forma, bajo los principios de universalidad en la cobertura; igualdad, equidad o uniformidad en el trato; solidaridad y redistribución del ingreso; comprensividad y suficiencia de las prestaciones; unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión, y sostenibilidad financiera, el propósito del Estado trasciende en el otorgamiento de la protección a las personas, garantizándoles un nivel mínimo de bienestar, sin distinción de su condición económica, social o laboral, de forma que no dependan únicamente de su situación ventajosa o desventajosa, sino de su condición de seres humanos.<sup>8</sup>

Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce en sus artículos 9 y 10 “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”, comprometiendo a los Estados parte a trabajar en la concesión

<sup>2</sup> Griffin, Keith. “Desarrollo humano: origen, evolución e impacto”. Ensayos sobre el desarrollo humano (2001): 25-40.

<sup>3</sup> Cardona, Doris, y Héctor Byron Agudelo. “Construcción cultural del concepto calidad de vida”. Revista Facultad Nacional de Salud Pública 23.1 (2005): 79-90.

<sup>4</sup> Mauro, Paolo, Paul Cashin, y Ratna Sahay. “La política macroeconómica y la reducción de la pobreza: Estudio comparativo de varios países”. Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial 38.2 (2001): 46.

<sup>5</sup> Barba, G. O. (2016). “El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”. Región y sociedad, 14(24).

<sup>6</sup> Böckenförde, E. W., y de Agapito Serrano, R. (2000). Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia (Vol. 200). Madrid: Trotta.

<sup>7</sup> Sanchís, L. P. (1995). “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”. Revista del centro de estudios constitucionales, (22), 9-57.

<sup>8</sup> Mesa-Lago, C. (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. United Nations Publications.

de la seguridad social a todas las personas,<sup>9</sup> lo que en la práctica se lleva a efecto bajo la supervisión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, al que los Estados se encuentran obligados a informar periódicamente respecto a su aplicación.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por su parte, ha sido otra importante generadora del reconocimiento de la seguridad social como un derecho de los ciudadanos a nivel mundial, al plasmar en su *Administración de la Seguridad Social* de 1991, una de las definiciones de seguridad social más utilizadas en el mundo, al definirla como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

Desde esta perspectiva, entre los derechos y servicios relativos a la seguridad social se consideran los de asistencia sanitaria, salud, educación pública, trabajo y vivienda dignos, indemnización de desocupación, subsidio familiar, acceso práctico y real a los recursos culturales (bibliotecas, museos, tiempo libre), asistencia para personas con discapacidad y adultos mayores, defensa del ambiente natural, asistencia social, defensa jurídica y asistencia legal, así como el reconocimiento de los derechos sociales mediante su establecimiento en la legislación.<sup>10</sup>

El Convenio 102 de la Norma Mínima de Seguridad Social de la OIT fue adoptado en la trigésima quinta Conferencia General de la OIT, el 28 de junio de 1952; entró en vigor el 27 de abril de 1955, constituyendo uno de los instrumentos jurídicos más importantes para reconocimiento de la seguridad social en los Estados miembros de la Organización, porque la asume como un derecho fundamental al establecer entre sus disposiciones pautas muy claras acerca de cómo debe articularse el sistema previsional, y dispone prestaciones en favor de los ciudadanos y su entorno familiar<sup>11</sup> para construir sociedades más solidarias, inclusivas y equitativas, todo ello nos obliga a analizar sus orígenes, su trayectoria histórica y a repensarla en su sentido original.

En el continente americano también se cuenta con un organismo internacional técnico y especializado de gran relevancia, denominado Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que con carácter permanente contribuye al desarrollo de la seguridad social en los países de América,<sup>12</sup> a la vez que coopera con las instituciones y administraciones para mejorar el bienestar de las naciones americanas a través del fortalecimiento de la seguridad social.

Esta instancia cuenta entre sus facultades con la de emitir declaraciones, adoptar resoluciones y formular recomendaciones en materia de seguridad social, para que se consideren en las políticas y programas de planificación, convirtiéndose, gracias

<sup>9</sup> Pautassi, L. (2005). “¿Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina en el marco de la equidad de género”. Documento presentado en la XXXVIII Mesa Directiva de la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar de Plata, Cepal.

<sup>10</sup> Ramírez, S. G. (1968). “Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (1), 119-162.

<sup>11</sup> Mesa-Lago, C. (2000). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Cepal.

<sup>12</sup> Corao, C. A. (2000). “El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos”. *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 5(8), 43-60.

al avance de las tecnologías y los medios de comunicación, en un auténtico foro de comunicación, intercambio, investigación y capacitación.

En 1917, el Estado mexicano fue pionero en el tema, asumiendo compromisos trascendentales, cuando la discusión de las políticas de bienestar y de los derechos sociales era incipiente en la agenda internacional, al establecer en los artículos 3, 73 y 123 de su Constitución, la seguridad social, la educación y la vivienda, como los cimientos básicos del bienestar.

Si retrocedemos el tiempo a la labor titánica del Congreso Constituyente, notaremos que la aportación histórica de la Constitución Política de 1917 consistió en la consolidación de las garantías de contenido social que catapultaron a México a la vanguardia del constitucionalismo mundial, por haber dado una respuesta eficaz a los reclamos que dieron origen a la Revolución mexicana.

En este sentido, hemos de recordar que los temas fundamentales de la polémica legislativa fueron la educación, la reforma agraria, las relaciones laborales, la figura del municipio y las relaciones Iglesia-Estado, dando como resultado la aprobación de los artículos 3, 27, 123 y 115, e igualmente los artículos 24 y 130 de la Carta Magna sobre los principios de soberanía, división de poderes y control de la constitucionalidad.

Se puede afirmar que el espíritu de nuestra Carta Magna —principalmente en los artículos 3, 27 y 123,<sup>13</sup> debido a que la carencia de educación que tenía a las mayorías en una desventaja descomunal frente a las clases pudientes— se tradujo en un derecho universal con la promulgación del artículo 3; la problemática de los grupos étnicos y las comunidades campesinas,<sup>14</sup> fue solventada con el artículo 27, al otorgar a los campesinos el derecho de propiedad, y el artículo 123 resultó ser una herramienta jurídica idónea frente a las condiciones de trabajo que prevalecían para los trabajadores.

De conforme con el concepto de *Estado de derecho social*, los servicios que se consideran en el rubro de seguridad social, llamada también previsión social, son los de asistencia sanitaria, salud, educación pública, trabajo y vivienda dignos, e incluyen indemnización de desocupación, subsidio familiar, acceso práctico y real a los recursos culturales (bibliotecas, museos, tiempo libre), asistencia para personas con discapacidad y adultos mayores, defensa del ambiente natural, asistencia social, defensa jurídica y asistencia legal, así como el reconocimiento de los derechos sociales mediante su establecimiento en la legislación.

En este contexto, la seguridad social fue prevista solamente para los empleados en el sector formal, excluyendo así a un número importante de la población<sup>15</sup> y, a su vez, se duplicaron sistemas con la misma función, al instaurar instituciones especializadas para la atención de la seguridad social, con cimiento en el artículo 123, fracción vigésima novena: “Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo y de otras con fines análogos para lo cual el Gobierno federal, como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular”.

Al enfocarse en los trabajadores, es decir, sujetarse a los parámetros del Derecho del Trabajo, que como “conjunto de normas y principios que regulan el trabajo

<sup>13</sup> Helú, J. S. (1987). Instituciones de derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa.

<sup>14</sup> Ruiz, R. E. (1987). La revolución mexicana y el movimiento obrero, 1911-1923. Ediciones Era.

<sup>15</sup> Ruiz, S. G., Portillo, E. L., y Yáñez, J. A. (1994). Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas. UNAM.

prestado por cuenta ajena en condiciones de dependencia y subordinación”, fue una consecuencia del proceso histórico que a raíz de la Revolución Industrial causó el nacimiento de la legislación laboral,<sup>16</sup> que sin incluir el trabajo autónomo, se ha ocupado de la tutela de los trabajadores que por voluntad propia y para su subsistencia, desempeñan actividades productivas vinculadas con su esfuerzo físico e intelectual, a cambio de una remuneración.

La distinción entre el trabajo subordinado, que es por cuenta ajena, y el trabajo autónomo, que es por cuenta propia, radica en que para el primero, los frutos de trabajo le pertenecen al empleador, mientras que en el trabajo por cuenta propia, todo lo que se realiza le pertenece al empresario, quien para cumplir con el servicio contratado, puede requerir del esfuerzo de otras personas, y, con ello, convertirse a la vez en un empleador, quedando la subordinación de manifiesto en el contrato o en hechos indiciarios, como la continuidad de la prestación de servicios, el cumplimiento de un horario, que se impartan instrucciones a aquel que presta el servicio, que se trabaje en el lugar que determina aquel a quien se presta el servicio, el uso de uniforme u otros elementos que lo identifiquen como parte de la organización.

En cuanto al tipo de prestaciones que comprenden la seguridad social, en un principio únicamente los empleados públicos contaban con pensiones, aunque en su esquema de protección no se consideraban la atención y los suministros médicos.

Posteriormente, la cobertura se extendió a los trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social, mediante reformas para incorporar a otros sectores de la población.<sup>17</sup> En 1983 se adicionaron para los trabajadores federales los servicios de promoción cultural y deportiva, servicios funerarios, seguro de cesantía en edad avanzada, servicios a jubilados y pensionados y, posteriormente, se aumentó la cobertura de beneficiarios a sus hijos de hasta 25 años, así como a las madres solteras menores de 18 años, fijándose los parámetros para calcular la cuantía de las pensiones a partir del promedio del sueldo básico de los últimos tres años de servicio del trabajador, ampliándose los servicios a los esposos y concubinos, agregándose a favor de los trabajadores la posibilidad de continuar inscritos de manera voluntaria en el régimen obligatorio en caso de retiro antes de tiempo<sup>18</sup> y la posibilidad de estados y municipios de incorporar a sus trabajadores al régimen de seguridad social federal, e integrándose finalmente los sistemas de tiendas, agencias turísticas y servicios que ya venían siendo operadas por diferentes dependencias organismos e instituciones, como los que proporcionan las estancias de bienestar y desarrollo infantil.

Por la naturaleza contributiva de la incorporación a las instituciones de seguridad social, sus beneficiarios se encuentran centralizados en los sectores urbanos e industriales, y a pesar de las reformas que ampliaron la cobertura a los derechohabientes, una parte importante de la población resultó históricamente desamparada, tal como resulta ser el caso de los trabajadores rurales y los autoempleados, entre otros, que con la desaceleración del desarrollo económico, la disminución del ritmo de crecimiento del empleo y el aumento de la economía informal, nos muestran las limitaciones de un

<sup>16</sup> Jiménez, C. P. (2005). “El objeto del derecho del trabajo y su extensión”. *Ars Boni et Aequi*, (1), 171-200.

<sup>17</sup> Soria, M. V. (1995). “Crecimiento económico y desarrollo de la seguridad social en Brasil y México”. *Economía Teoría y Práctica*, (5).

<sup>18</sup> Bertranou, J. F. (1995). “La política de la reforma a la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro”. *Estudios sociológicos*, 3-23.

esquema establecido únicamente para la población que desempeña un trabajo formal, lo que deja fuera a más de la mitad de la población.<sup>19</sup>

Los trabajadores formales han sido los beneficiarios de las instituciones de seguridad social, siendo las más importantes el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), independientemente de los esquemas diferenciados establecidos en las entidades federativas, municipios e instituciones en particular, como resulta ser el caso del Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco (ISSET). Tal multiplicidad institucional ha propiciado la fragmentación de la seguridad social,<sup>20</sup> por lo que en México no podemos hablar de la existencia de un sistema de seguridad social como tal.

La seguridad social es un componente de gran escala para la lucha contra la inseguridad económica de las personas que se encuentran en situación de pobreza y que los obliga a dar una parte sustancial de sus ingresos para atender enfermedades o hacer frente a situaciones adversas.<sup>21</sup>

En el tema de pensiones, los sistemas se regían bajo el régimen de reparto por el cual las cotizaciones de los trabajadores en activo eran las que sostenían las pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados, pero la reforma a la Ley del IMSS en 1995 sentó un precedente al introducir un esquema de capitalización individual, creándose las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) para el manejo de las cuentas, con aportaciones de naturaleza tripartita (trabajador, patrón, Estado), y se estableció una pensión mínima por parte del Estado para los trabajadores que no alcancen a reunir recursos suficientes.

Por carecer desde sus inicios de la condición de universalidad, en virtud de la cual se protege a todos los ciudadanos, la seguridad social en México se ha circunscrito a un enfoque ocupacional formal que nos aparta de los esquemas prevalecientes en los países más desarrollados: la baja cobertura, la disparidad en los beneficios otorgados por las diferentes instituciones, la cuantía de los sectores desprotegidos, el hecho de que las prestaciones diseñadas para el desempleo hayan estado ausentes de la seguridad social en México, que las pensiones sean un esquema limitado a los trabajadores formales y dependan del ahorro individual, contraría el principio de solidaridad que vela por el bienestar de los menos favorecidos.

El tratamiento integral de las contingencias, el acceso equitativo a la seguridad social y la unificación de los servicios que resulte en una mayor eficiencia, cobertura y amplitud, también son temas no resueltos en la agenda para el logro de un sistema más eficiente y equitativo.

Si bien en los Estados Unidos Mexicanos la noción de la seguridad social se ha vinculado con las prestaciones nacidas del Derecho del Trabajo, su concepto es mucho más amplio. En términos de la OIT, el objetivo de la seguridad social es la de “ofrecer

<sup>19</sup> Arango, A. L. V. (2007). “Nuevas dimensiones del concepto de salud: el derecho a la salud en el Estado social de derecho”. *Hacia La Promoción De La Salud* 21-75.

<sup>20</sup> Janoschka, M. (2002). “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. *Eure (Santiago)*, 28(85), 11-20.

<sup>21</sup> Pautassi, L. C. (2002). *Legislación previsional y equidad de género en América Latina* (Vol. 42). United Nations Publications.

protección a las personas que están en la imposibilidad (temporal o permanente) de obtener un ingreso o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus principales necesidades, proporcionándoles, a tal efecto:

Seguro social: entidad que administra los fondos y otorga los diferentes beneficios que contempla la seguridad social en función al reconocimiento a contribuciones hechas a un esquema de seguro. Estos servicios o beneficios incluyen típicamente la provisión de pensiones de jubilación, seguro de invalidez, pensiones de viudedad y orfandad, cuidados médicos y seguro de desempleo.

Mantenimiento de ingresos, principalmente la distribución de efectivo en caso de pérdida de empleo, incluyendo jubilación, discapacidad y desempleo.

Servicios provistos por las administraciones responsables de la seguridad social. Según el país, esto puede incluir cuidados médicos, aspectos de trabajo social e incluso relaciones industriales.

El término es también usado para referirse a la seguridad básica, un término aproximadamente equivalente al acceso a las necesidades básicas, tales como comida, educación y cuidados médicos.”

Visto desde esta perspectiva, en nuestro país se cumplía parcialmente con esta función, que no comprende solamente la salud, sino que incluye, entre otros, las pensiones, guarderías, beneficios por accidentes laborales e invalidez, lo cual no es proporcionado por el Seguro Popular, por lo que si para hacer la cuenta excluimos a los beneficiarios de dicha institución, nos encontraremos con la desprotección de más del 50% de la población, independientemente de temas igualmente controvertidos como la eficiencia, eficacia y trato al derechohabiente, que cabe analizar.

## CONCLUSIONES

La seguridad social ha sido un mecanismo que humaniza las relaciones sociales, un elemento de estabilidad social y política, y un instrumento esencial para el desarrollo económico y cultural de los pueblos; con énfasis en la redistribución del ingreso, que puede ser entendida en varias sentidos: en sentido amplio, para hacer referencia a la política social de un Estado, y en un sentido restringido, para referirse a las acciones de previsión de aquellas contingencias que la población económicamente activa experimenta a lo largo de su vida productiva, extensivas también a sus familias, tales como el desempleo, la invalidez, vejez y muerte, los riesgos profesionales y el crecimiento de la familia.

La seguridad social, relacionada con la protección del individuo en cuanto a necesidades socialmente reconocidas o condiciones de disminución de su capacidad económica, se circunscribe a cinco rubros básicos: vejez, invalidez y muerte; enfermedad y maternidad; accidentes de trabajo; desempleo, y asignaciones familiares; con mecanismos de previsión, en cuyo financiamiento pueden participar los patrones, los trabajadores y el Estado, con el objetivo de velar porque las personas que están en la imposibilidad, sea temporal o permanente, de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios; es decir, en dar a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que

el nivel y la calidad de vida no sufrirán un menoscabo significativo a raíz de ninguna contingencia económica o social.

En 1917 las conquistas revolucionarias lograron acercar a una gran parte de la población a las premisas de la seguridad social desde la perspectiva planteada en el presente trabajo; a 100 años de su promulgación, cabría esperar avances muy significativos en este tema, principalmente en cuanto a la universalización de su cobertura, del sector económicamente productivo al total de la población, a la par de un desarrollo, económico, político y social progresivo, máxime cuando México se ha adherido a los principales tratados en materia de derechos humanos, cuya evolución en el último siglo ha sido histórica.

Sin embargo, las reformas constitucionales de los últimos años han sido en demérito de la protección a los mexicanos más desfavorecidos, puesto que el sistema de pensiones dejó de ser una realidad para los trabajadores afiliados al IMSS, e igualmente al ISSSTE, quienes ahora cuentan con el sistema de ahorro para el retiro, que lejos de garantizarles una estabilidad económica después de su edad productiva, se ha convertido en el negocio de las administradoras de fondos para el retiro, que de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (OCDE) en México cobran intereses más altos que en otros países. De tal forma, y con la pérdida del poder adquisitivo del peso mexicano, que han sido una constante en la historia económica de nuestro país, la cantidad percibida por el pensionado dista mucho de lo que podría asegurarle una digna vejez.

Igualmente las reformas educativas y de salud representan un importante riesgo de desprotección de las mayores y un creciente descontento social, puesto que ante los ojos de la nación, se ha suscitado por la vía legislativa un proceso de contrarrevolución que, de seguir en esa tendencia, podría resultar en la temida ingobernabilidad.

Por todo lo anterior, a 100 años de la Carta Magna, siendo la labor legislativa la vía para encausar las propuestas que den respuesta a las necesidades de las grandes mayorías, resulta muy pertinente repensar las reformas tocantes a las figuras vinculadas con el concepto de seguridad social, para velar por el bienestar de las futuras generaciones, y, por tanto, por el desarrollo de toda la nación.

## FUENTES DE CONSULTA

- ARANGO, A. L. V. (2007). Nuevas dimensiones del concepto de salud: el derecho a la salud en el Estado social de derecho. *Hacia La Promoción De La Salud* ISSN, 0121-7577.
- BARBA, G. O. (2016). El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano. *Región y Sociedad*, 14(24).
- BERTRANOU, J. F. (1995). La política de la reforma a la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro. *Estudios sociológicos*, 3-23.
- BÖCKENFÖRDE, E. W., & de Agapito Serrano, R. (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia* (Vol. 200). Madrid, Trotta.
- CARDONA, Doris, and Héctor Byron Agudelo. "Construcción cultural del concepto calidad de vida." *Revista Facultad Nacional de Salud Pública* 23.1 (2005): 79-90.
- CORAO, C. A. (2000). El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 5(8), 43-60.
- GRIFFIN, Keith. "Desarrollo humano: origen, evolución e impacto." *Ensayos sobre el desarrollo humano* (2001): 25-40.
- HELÚ, J. S. (1987). *Instituciones de derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa.
- JANOSCHKA, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Eure* (Santiago), 28(85), 11-20.
- JIMÉNEZ, C. P. (2005). El objeto del derecho del trabajo y su extensión. *Ars Boni et Aequi*, (1), 171-200.
- MAURO, Paolo, Paul Cashin, and Ratna Sahay. "La política macroeconómica y la reducción de la pobreza: Estudio comparativo de varios países." *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial* 38.2 (2001): 46.
- MESA-LAGO, C. (2000). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Cepal.
- Mesa-Lago, C. (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. United Nations Publications.
- PAUTASSI, L. (2005). *¿Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina en el marco de la equidad de género*. Documento presentado en la XXXVIII Mesa Directiva de la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar de Plata, Cepal.
- PAUTASSI, L. C. (2002). *Legislación previsional y equidad de género en América Latina* (Vol. 42). United Nations Publications.
- RAMÍREZ, S. G. (1968). Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (1), 119-162.
- RUIZ, R. E. (1987). *La revolución mexicana y el movimiento obrero, 1911-1923*. Ediciones Era.
- RUIZ, S. G., Portillo, E. L., & Yáñez, J. A. (1994). *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*. Unam.
- SANCHÍS, L. P. (1995). Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. *Revista del centro de estudios constitucionales*, (22), 9-57.
- SORIA, M. V. (1995). Crecimiento económico y desarrollo de la seguridad social en Brasil y México. *Economía Teoría y Práctica*, (5).



**LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS EN  
LA CONSTITUCIÓN DE 1917  
(EL TRÁNSITO DEL MODELO ESTATALISTA AL  
GARANTISTA A PARTIR DE LA REFORMA DE 2011)**  
Rogelio López Sánchez<sup>1</sup>

**RESUMEN**

El propósito de la presente investigación es demostrar que el paradigma de los derechos humanos en México ha sufrido serias transformaciones a partir de la Constitución de 1917. Este documento modificó sustancialmente el modelo de su antecesora, la Constitución de 1857, mediante la incorporación de los derechos sociales y las garantías para hacerlos efectivos. A lo largo de estos cien años, las más de cuatrocientas reformas han rediseñado orgánica e institucionalmente el Estado mexicano, ampliando la protección y garantía de los derechos humanos no solamente en el plano nacional, sino en el supranacional.

---

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Profesor-investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Doctor en Derecho Constitucional y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Fundador de la Academia Libre de Derechos Humanos. Correo electrónico: lo6sa.derecho@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos en México forman parte de un proceso evolutivo de incorporación de distintos modelos a lo largo de la historia del constitucionalismo mexicano. Un paradigma es una “realización científica universalmente reconocida, que durante cierto tiempo proporciona modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica (Kuhn, 2002, pág. 13). En este contexto, existen tres paradigmas principales de derechos en el mundo: el inglés, el americano y el francés. Tal y como advierte Zagrebelsky, el estudio de la historia constitucional (Zagrebelsky, 2005, pág. 91) en materia de derechos humanos debe servir como base fundamental para dotar de sentido y comprender las aspiraciones y necesidades de nuestra época. Hemos basado esta parte de la investigación en un estudio realizado por el jurista italiano Mauricio Fioravanti, en torno al cual hemos tomado los tres principales modelos a desarrollar en esta parte de la investigación: el modelo historicista, el estatalista y el individualista (Fioravanti, 2000).

El modelo mexicano de derechos humanos comenzó a asimilarse más al modelo estatalista francés, debido al predominio que tiene el legislador en la construcción de los derechos (Fioravanti, Los derechos fundamentales. Apuntes de la teoría de las constituciones., 2000, págs. 31-33), ya que los postulados ideológicos sobre el que reposa el constitucionalismo norteamericano y su modelo de protección a los derechos humanos se asimilan parcialmente al modelo inglés. El paradigma americano no buscaba un legislador superior a fin de comenzar la transformación social de las colonias inglesas, sino al contrario, un legislador limitado. Pero, quizá, la característica más significativa de este modelo, fue la libertad otorgada a los jueces para llevar a cabo su labor interpretativa y argumentativa con respecto a la constitución.

Luego entonces, el modelo estatalista de derechos se explica a partir de la ruptura que existió entre el antiguo y nuevo régimen que se encontraba instaurándose después de la monarquía y el despotismo ilustrado de los monarcas (Fioravanti, 2002, pág. 112). Al respecto, confirma Fioravanti que en el modelo francés “se admite y se afirma que el estado nace de la voluntad de los individuos, pero tal voluntad no puede ser representada por el esquema negocial y de carácter privado del contrato entendido como composición de intereses individualmente distintos” (Fioravanti, 2000, pág. 50), tal y como estaría representado el modelo inglés (Carbonell, 2005, pág. 150).

El siglo XIX representó para el constitucionalismo mexicano uno de los tiempos más convulsos e inestables debido a los movimientos de enfrentamientos armados en el Estado mexicano (Rabasa E. , 1912, pág. 9). Normalmente se tiene la idea de que el constitucionalismo mexicano ha estado influenciado por dos grandes modelos: el americano y el francés. Del modelo americano tomó la idea de federalismo y la convirtió en una especie de federalismo débil, con tintes centralistas. La idea de soberanía popular estuvo inspirada en el modelo francés, así como el carácter legicentrista del modelo de control jurisdiccional.

Pero ¿de dónde surge la idea de derechos humanos? Si bien es cierto que algunos caracteres, e incluso redacción, de algunos artículos de las primeras constituciones mexicanas son tomados de los textos americanos y franceses, la idea o modelo de derechos también adquirió en sus inicios rasgos del modelo de las Cortes de Cádiz, cuya influencia, a su vez, la obtuvo del iusnaturalismo teológico o tomista; por este motivo, hemos decidido incluir un apartado de la influencia que tuvo la Constitución de Cádiz en

la construcción de los derechos en nuestro país. Posterior a ello, analizaremos cinco de los principales textos y documentos constitucionales que hemos considerado fundamentales, para entender la consagración y establecimiento del orden constitucional en nuestro país: la Constitución de Cádiz de 1812, el de 1824, 1847, 1857 y 1917.

## **EL MODELO DE DERECHOS HUMANOS HASTA LA MITAD DEL SIGLO XIX**

Se tratará de identificar los rasgos o caracteres principales de derechos humanos que fueron adoptados por el constituyente de cada época, con la finalidad de ir delineando y elaborando un modelo propio, que sirva para comprender y entender, en su integridad, el fenómeno de las garantías individuales. Cabe señalar que solamente nos podemos referir a textos considerados realmente constitucionales como aquéllos nacidos posteriormente a nuestra independencia y en los que existe un verdadero ejercicio de soberanía por parte de la nación mexicana, además de que dicha Constitución o Acta de Reformas hubieren constituido una verdadera institución. Al respecto, el gran maestro Emilio O. Rabasa ha distinguido ciertos requisitos o características que deben reunir las constituciones de nuestro país para ser consideradas como tales (Rabasa E. , 2000, págs. 2-3):

- 1) Que hubieran tenido alguna vigencia temporal.
- 2) Regido en la totalidad o buena parte del territorio mexicano.
- 3) Significado un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo lo que se refiere a la forma de Gobierno.
- 4) Aportado algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional.

Cabe advertir que hemos incluido a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 o Constitución de Cádiz, pues creemos que ejerció cierta influencia sobre los constituyentes de 1824 y 1847, ya que fue el primer texto en consagrar (aunque de manera dispersa) los derechos humanos, a partir de los cuales fueron inspirándose los primeros constituyentes mexicanos. Tiempo después del inicio de la Independencia mexicana, surgieron distintos documentos relacionados con ideas de igualdad y libertad. Sin embargo, dichos textos no tuvieron incidencia directa en los constituyentes de 1824, por lo que solamente haremos referencia a ellos de manera breve, ya que constituyen declaraciones que, en cierta medida, favorecieron el ánimo político e intelectual de la época. De igual forma, revisaremos el panorama intelectual de aquel tiempo, así como la influencia de las principales doctrinas que animaron el movimiento independentista en nuestro país.

Los antecedentes más importantes de las sucesivas declaraciones libertadoras de la Nueva España se encuentran en el derecho indiano, el cual consistía en un conjunto de declaraciones comprendidas desde el siglo XV hasta el XIX, dictadas por los monarcas para los territorios de América. Al respecto, destacan como principales documentos las encomiendas, las mitas, las Leyes de Burgos (1512), las Leyes Nuevas (1542), la Recopilación de 1680, el Real Decreto de Felipe y sobre Supresión de las Encomiendas. Dicha documentación guarda un carácter netamente histórico, ya que su efectividad en las colonias era prácticamente nula, dadas las grandes arbitrariedades que eran cometidas por los encomenderos, así como por las autoridades de la Nueva España.

De igual forma, existió todo un movimiento intelectual a favor de los derechos de los indios dentro de la Escuela Española de Derecho Natural y de Gentes, formada principalmente por pensadores de Salamanca. Su aportación fue, sin duda alguna, provechosa para el espíritu de su época, destacando la “aplicación de los principios generales de la moral cristiana y del derecho natural, heredados del pensamiento antiguo y medieval, a la situación cambiante de su tiempo” (Truyol y Serra, 2004, pág. 77). Entre los personajes más destacados de esta corriente se encontraban Francisco Vitoria, Domingo de Soto, Luis de Molina y Francisco Suárez.

Así las cosas, uno de los primeros textos de la Independencia, redactado por Miguel Hidalgo, en el que abolía la esclavitud, destaca la influencia neoescolástica, propia de un iusnaturalismo neotomista. Incluso, destacados historiadores del derecho han llegado a sostener la gran influencia que tuvo el derecho indiano en la formación de las primeras declaraciones de derechos en la nación mexicana (Hernández y Dávalos, 1985, págs. 243-244). Por otra parte, las deliberaciones y debates parlamentarios en las Cortes de Cádiz fueron prolongados y extensos, destacan entre otros, la participación del saltilense Miguel Ramos Arizpe y el regiomontano Fray Servando Teresa de Mier como representantes de nuestro país en aquellas Cortes. El tema de América fue uno de los más encendidos, dada su enorme relevancia e importancia política. Se discutieron, de igual manera, los temas de la influencia y el poder que ejercían la Iglesia, la nobleza y la Corona en las Indias. Finalmente, la constitución fue promulgada en 1812.

Dicho documento contiene 384 artículos y se encuentra dividido en 10 títulos, a su vez, subdivididos en 34 capítulos. No existe un capítulo específico sobre derechos humanos, sino que éstos se encuentran diseminados a lo largo de la Constitución. Como eje rector de lo anterior se encuentra el artículo 4, que establecía lo siguiente: “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. En este sentido, para algunos historiadores del derecho, aunque en la constitución gaditana no hayan estado establecidos de manera expresa los derechos humanos, sino que se encontraran diseminados a lo largo de todo el texto fundamental, significó un gran avance y un enorme aporte para su posterior establecimiento en los primeros textos constitucionales de la época, ya que logró consagrarlos como normas coercitivas (Rabasa E., El pensamiento político constituyente de 1824, 1986, pág. 85).

De esta manera, la primera declaración de derechos surge en la Constitución de Cádiz, y aunque ésta no tuvo vigencia en los territorios de la Nueva España, nos servirá para establecer uno de los precedentes más importantes en el modelo de derechos humanos que sería implantado con posterioridad en nuestro país. Entre otros documentos de gran relevancia, destacan los Elementos constitucionales de López Rayón, emitidos el 30 de abril de 1812, así como los Sentimientos de la Nación, en el que se abolían las castas y pugnaba por la existencia de un derecho a una tutela de justicia efectiva (Serrano Migallón, 2009, pág. 112). Asimismo, se encuentra como antecedente la Constitución de Apatzingán de 1814, la cual no llegó a regir ni un solo día. Se componía de 242 artículos, divididos en dos partes: I. Principios o elementos constitucionales y II. Forma de Gobierno. La primera parte habla del principio de soberanía popular, contiene ciertos elementos de intolerancia religiosa (religión católica como única), establecía en su capítulo V los derechos de igualdad, seguridad, libertad y propiedad de los ciudadanos.

La segunda parte del texto se refiere a la organización y distribución del territorio de las provincias (García Laguardia, 1975).

En el Decreto Constitucional para Libertad de la América Mexicana de 1814 y el Congreso Federal Constituyente de 1824, podemos observar claramente un espíritu de liberalismo político, con la influencia de pensadores europeos en México como Montesquieu, Rosseau, Bentham, Constant, Vattel, Filangeri y el iusnaturalismo racionalista de influencia norteamericana (García Laguardia & Pantoja Morán, 1996, pág. 20). A esto se suma el gran aporte del constitucionalismo español como la Constitución de Cádiz de 1812. En el artículo 4 de la Constitución de 1824 se estableció la obligación impuesta al Estado de respetar los derechos del hombre y del ciudadano, y establecer leyes sabias y justas para protegerlos. Los principales derechos que garantizaba este precepto eran la libertad civil y la propiedad privada, principios fundamentales del movimiento filosófico-político del liberalismo, y, a su vez, establecía las demás prerrogativas individuales dispersas en el texto constitucional.

La Constitución de 1824 tuvo gran influencia de los modelos americano y francés. Del primero, destaca la idea de una república, mientras que del modelo francés, la idea de soberanía popular. De ambos modelos, la idea de separación de poderes. Debemos advertir al lector que en dicha Constitución no se consagra una declaración de derechos; sin embargo, se advierten a lo largo del texto fundamental, distintos derechos humanos. La Constitución de 1824, así como los textos de 1847 y 1857, dieron mayor importancia a la estructura político-jurídica, que a una declaración de derechos humanos, en contraposición a la Constitución de 1917. Desde la perspectiva de algunos investigadores, la constitución que ahora estudiamos “ostenta características de un liberalismo arrollador, liberalismo impulsado por fuerzas político-económicas, ajenas a nuestra tradición, inaplicables dentro de nuestra situación y desarrollo político-económico, y también muy secularizantes” (De la Torre Villar, 2005, págs. 6-7).

Dos ideas muy importantes provinieron del constitucionalismo norteamericano: la idea de federalismo y la de república, mientras que el tema de los procesos electorales para la formación de poderes, intolerancia religiosa, así como la incorporación de los derechos humanos, se retomaron de la Constitución de Cádiz. De momento, no entraremos a discutir el tema de los problemas de la consagración de la república, ya que resulta bastante extenso, además, excedería el principal tema a tratar en este apartado, que es la formación de un modelo de derechos humanos en México. Sin embargo, debemos advertir que la consagración de la república en nuestro país tuvo serias dificultades como consecuencia de la falta de suficiencia económica de las entidades federativas y los cacicazgos locales, entre muchos otros factores que provocaban el desarrollo infructuoso de esta institución (Rabasa E., *El pensamiento político constituyente de 1824*, 1986, pág. 120).

En el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842, en el artículo 7, se establecen por primera vez los derechos naturales de libertad, seguridad y propiedad contenidos en la Constitución (Camara de Diputados LVII Legislatura, 2000, pág. 16). A su vez, dentro del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, en el artículo 4 se cambió la denominación de derechos naturales por la de derechos del hombre. En ese mismo año, dentro del segundo proyecto de constitución, se estableció en el artículo 13 el reconocimiento de los derechos naturales y el otorgamiento de garantías. De esta manera, “nuestro derecho político vino a consignar el olvidado principio de los derechos del hombre que no habían

sabido desarrollar nuestros legisladores federalistas de 1824, y lo que es más, ni los centralistas de 1836, [...] Las constituciones anteriores se habían limitado a establecer la obligación de proteger los derechos del hombre, sin llegar a la enseñanza explícita de su preexistencia respecto de toda ley positiva; y solo la acta de reformas vino a apuntar que esos derechos no eran la creación jurídica de la constitución, sino una realidad anterior a ella, sin que le debieran otra cosa que el reconocimiento autorizado de su existencia” (Montiel y Duarte, 1979, págs. 22-23).

El Acta Constitutiva y de Reformas fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847. Uno de los principales aportes de este documento histórico-constitucional fue la consagración e incorporación de una declaración de derechos humanos propia, a partir del famoso voto particular del ilustre jurista jalisciense Mariano Otero. En este voto destaca también la propuesta de conservación del sistema federal, el establecimiento de los principios liberales y filosóficos, con influencia en las constituciones norteamericana, francesa e inglesa. En la parte que nos interesa, se encuentra la relevancia del establecimiento de garantías efectivas a los derechos humanos.

En las más de las Constituciones conocidas, no sólo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales [...] nuestra Constitución Federal declaró que la Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del ciudadano [...] ¿Cómo hacer efectivos los principios de libertad? [...] La Constitución actual debe establecer las garantías individuales, y sobre las bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquier parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra. Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos (Otero, 1985, págs. 128-130).

En el Acta de Reformas de 1847 es en donde se plasma por vez primera en un texto de carácter constitucional las garantías individuales; a pesar de esto, existen antecedentes en el proyecto de Constitución Federal por Fernando Ramírez de incluir este concepto, así como el proyecto de Constitución Yucateca de 1841, por el ilustre jurista Manuel Crescencio Rejón, inspirado en la idea de encontrar instrumentos judiciales efectivos para los derechos humanos, diferencia que, a su vez, había sido considerada por primera vez por el jurista francés Daunou en 1819 (González Oropeza, 2009, págs. 167-168).

## EL MODELO ESTATALISTA DE DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Según la opinión de especialistas, el constituyente de 1856-1857 ha sido el más ilustrado de nuestra historia política. Incluso, ha estado por encima del Congreso de 1824, “que había contado con el acervo cultural de, entre otros, Miguel Ramos Arizpe y Servando Teresa de Mier. Los dos, 1824 y 1857, excedieron al constituyente norteamericano de Filadelfia, cuya única ‘gloria’ intelectual había sido Benjamin Franklin” (Rabasa E. , 2000, pág. 67). Los principios sobre las garantías jurídicas para hacer válidos los derechos humanos venían a rectificar el criterio tomado en 1847. El concepto de derechos del hombre provino del iusnaturalismo, derivó de la Constitución Norteamericana y su Bill of Rights, así como de la Constitución de Cádiz y la predecesora Constitución de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de Febrero de 1857, se encuentra dividida en ocho

títulos y, a diferencia de las anteriores, ya se advierte una clara sistematización entre la organización del Gobierno y una declaración de derechos del hombre, desde la perspectiva de límites al poder político. En el Título 1, Sección I se encuentra el apartado referente a “Los derechos del hombre”, haciendo patente la división entre mexicanos, ciudadanos y extranjeros. En el Título 2, destaca la soberanía nacional y la forma de Gobierno, así como la organización político-territorial de los estados de la federación. El Título 3 aborda el tema de la división de poderes y su ejercicio. El Título 4 aborda el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos; el Título 5, los estados de la federación. Finalmente, las prevenciones generales, reforma e inviolabilidad de la Constitución son tocados en los Títulos 6, 7 y 8, respectivamente. En síntesis, tres fueron las principales cuestiones en torno a las cuales giraron los debates del constituyente de aquel tiempo y sobre los cuales, existió un consenso unánime: los derechos humanos, el federalismo y la soberanía popular.

Desde nuestra perspectiva, ninguna constitución, incluso la vigente de 1917, ha tenido tanta claridad en su redacción (desde el punto de vista político-jurídico) en lo concerniente al establecimiento de derechos y la consagración de las garantías para hacerlos efectivos. Tal situación se desprende, a primera vista, del artículo 1 de aquel texto fundamental: el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

De lo anterior, queremos señalar que el constituyente de aquella época no equiparó el término de garantías con el de derechos del hombre, sino que la intención clara y manifiesta era que, a través del reconocimiento de los derechos del hombre por parte del Estado (visión iusnaturalista), los cuales eran piedra angular del naciente Estado constitucional (visión iuspositivista), se crearan garantías para hacerlos efectivos. Es decir, dicha declaración inicial conjuga de manera armónica la positivación de los derechos humanos. Asimismo, establece un programa político definido, además de un consenso parlamentario unánime, sustentado en la visión de los derechos como límites al poder político, al declararlos como la base y objeto de las instituciones sociales.

El profesor Emilio O. Rabasa realizó un análisis en torno a la influencia que ejercieron los pensadores ilustrados de esa época en el constituyente de 1857. Entre un conjunto de pensadores, destaca la presencia de las ideas de Thomas Jefferson, Tocqueville, Benjamin Constant (Rabasa E. , 2000, págs. 63-64). Mención especial merecen los juristas Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, quienes a través de la creación y diseño del juicio de amparo, constituyeron uno de los principales medios de defensa reconocidos posteriormente a nivel mundial, situación que será analizada en el capítulo siguiente de este trabajo.

## **EL MODELO SOCIAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

En el párrafo tercero del mensaje y proyecto de la constitución presentada por Venustiano Carranza el 1º de Diciembre de 1916 (Venustiano, 1976) se observa que la principal justificación otorgada por el coahuilense para retirar el término de derechos del hombre por el de garantías individuales, fue la falta de efectividad de los principios proclamados por la Constitución de 1857. Con esta razón, se acusaba a los constituyentes de ese

entonces de no haber otorgado las garantías debidas ni leyes secundarias que castigaran las infracciones a los derechos proclamados por la Constitución (Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000, págs. 23-25).

De esta manera, la influencia del pensamiento liberal del siglo XIX fue trasplantada a la tesis defendida por Venustiano Carranza, pero con una diferencia: la Constitución de 1857 abrió y comenzó el Título I con la designación "De los derechos del hombre" en tanto que el Título I de la Constitución de 1917 lo llamó "De las Garantías individuales" ¿Simple cambio semántico? (Rabasa E. O., 1996, pág. 87).. Realizando un examen retrospectivo al respecto, nos queda claro que la Constitución de 1857 aceptó las libertades humanas, ya sea que fueren inherentes a la persona humana o por disposición legal (conflicto entre iusnaturalistas y positivistas). El constituyente de 1917 estableció que era preciso señalar al garante de las libertades, o sea, el Estado (Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000, págs. 87-88).

En el Diario de Debates del constituyente de 1917 puede leerse la opinión de quienes sostienen que el término de derechos del hombre fue sustituido por el de garantías individuales (Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000, págs. 23-25). La interesante participación del diputado Martínez de Escobar fue importante, ya que distinguió los elementos de las Leyes Fundamentales como el reconocimiento de derechos, limitaciones del poder público y organización de los mismos. A su vez, diferenció las garantías individuales de las garantías sociales. Además, llevó a cabo una crítica bastante aguda a nuestro sistema jurídico, que justificó el espíritu pragmático de la Constitución de 1917:

La redacción del 57 es acariciadora, arrulla los oídos como música del cielo, embriaga las multitudes [...] pero debemos despojar nosotros esos artículos de esa retórica, de ese estilo platónico, de ese lenguaje galano que es más bien romántico; es lo que hemos heredado de la Constitución Francesa [...] pero el artículo, en sí, contiene lo que debe contener, responde de manera intensa a los anhelos del pueblo: las garantías individuales, porque son la base de nuestras instituciones (Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000, pág. 66).

De esta manera, entre los principales aportes de esta Constitución se encuentra la consagración por primera vez de los derechos sociales en un texto de índole constitucional no solamente en México, sino a nivel mundial, a través del establecimiento y regulación de los derechos laborales, así como la dotación de tierras ejidales a los campesinos. Asimismo, destaca el espíritu anticlerical de algunos parlamentarios de aquel Congreso, lo cual se vio reflejado en la redacción final del artículo 130. Una vez analizadas las circunstancias históricas a través de las cuales lograron su consagración y reconocimiento los distintos textos fundamentales mexicanos, así como la influencia de las distintas corrientes ilustradas y liberales de la época, realizaré un análisis en torno a la influencia que tuvo el liberalismo político en las mismas. Pero nos gustaría realizar una precisión, dirigida hacia el siguiente planteamiento: ¿de qué tipo de liberalismo estamos hablando?

Por consiguiente, creo que es necesario ahondar un poco más en torno a los tipos de liberalismos que pudieron haber influenciado a los constituyentes de aquella época. Para este propósito, nos parece interesante la sugestiva obra que realiza el pensador mexicano Jesús Reyes Heróles, el cual divide o clasifica la historia del liberalismo mexicano en dos grandes periodos, de 1808 a 1824, momento en que ocurre su recepción y configuración inicial, y de 1824 en adelante, cuando logra alcanzar su plenitud el liberalismo. Al

respecto, ha clasificado a los liberalismos en dos: el liberalismo político-jurídico y el liberalismo económico-social. Trataremos de explicar cada uno de ellos.

- Liberalismo político-jurídico (Reyes Heróles, 1994, pág. XVII). Éste a su vez, tiene varias facetas:

Las libertades civiles y políticas, liberales y democráticas.

La vinculación del liberalismo con la democracia, la teoría de la representación democrática, la teoría de la división de poderes.

La secularización de la sociedad, liberación de la sociedad y la afirmación de la supremacía estatal.

Identidad liberalismo-federalismo.

- Liberalismo económico-social. Dos son los temas principales, según el profesor mexicano.

La propiedad

El librecombio

Tal y como advertimos de lo anterior, la Constitución de 1824 ya guardaba ciertos rasgos de este primer liberalismo. A pesar de que no existía propiamente una declaración de derechos en aquel texto fundamental, lograron plasmarse de manera dispersa, inspirados en la constitución gaditana, ciertos derechos humanos relacionados con el proceso penal y civil. Aunado a lo anterior, se encuentra la idea patente y clara sobre la forma de organización del Gobierno, a partir de una república federal. Asimismo, prevalece el tema de la intolerancia religiosa, es decir, la religión católica era declarada como la oficial en el Estado mexicano. Con respecto al tema de la propiedad y el librecombio, se dictaron varias leyes reglamentarias, con la finalidad de proteger la propiedad privada, pero sin especificarlo en la constitución de ese entonces como un auténtico derecho fundamental. El tema de librecombio constituyó una de las asignaturas pendientes, ya que existían aún en ese entonces, impuestos excesivos para el libre comercio entre los estados federales (Reyes Heróles, 1994, pág. 119).

Por otra parte, la Constitución de 1857 es un documento inspirado en la ideología del liberalismo político, tendiente a proteger los derechos y libertades fundamentales como límites al poder político, que, sin embargo, como consecuencia de las inestabilidades y convulsiones sociales y políticas de la época como la intervención francesa y las guerras civiles, no alcanzaron su auténtica consagración. Cabe resaltar que ésta fue la primera constitución de nuestro país en eliminar el tema de la religión oficial, haciendo valer el principio de laicidad y la afirmación de la supremacía del derecho estatal. Esta cuestión sería reforzada con las sucesivas Leyes de Reforma. Tras la restauración de la república en 1867 se restituye la validez de la Constitución de 1857 (De la Torre Villar, 2006, pág. 23), la cual, sin embargo, le sirvió al mismo presidente Juárez para conservar el poder durante más de una década, volviendo nugatorios los principios de separación de poderes que el mismo liberalismo político postulaba como pilares fundamentales.

Finalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 creemos que logró desarrollar de manera plena e integral el liberalismo político de aquella época. Es decir, lograron conjugarse los dos tipos de liberalismos que hemos

descrito, tanto el político-jurídico como el económico-social, al consagrar de manera expresa los derechos laborales, así como una estricta regulación de la propiedad y la dotación de tierras ejidales a los campesinos. Sin embargo, quizá el equívoco más notable, fue la existencia de un anticlericalismo, reflejada directamente en la redacción final del artículo 130 constitucional, el que incluso, negaba la personalidad jurídica a las iglesias.

Por tanto, el concepto de garantías individuales está relacionado íntimamente con la fundamentación que tuvo la Constitución de 1917, la cual a partir de un liberalismo integral, pudo contener los poderosos embates de las principales fuerzas económicas y políticas de aquella época. Al respecto, Venustiano Carranza acusaba a sus antecesores constituyentes de haber sido omisos en dotar de suficientes garantías a los derechos humanos para que tuvieran la efectividad debida. Incluso, en su mensaje al Congreso Constituyente de 1916, el coahuilense hizo alusión a los cacicazgos locales y la enorme relevancia del juicio de amparo a nivel federal para restar dicho poder. Sin embargo, con todo respeto, creemos que el Barón de Cuatrociénegas, así como los parlamentarios de aquella época que denunciaban las “declaraciones poéticas” de la Constitución de 1857, estaban equivocados.

Tal y como hemos advertido, dicha ley fundamental logró consagrar y armonizar los principios de los liberalismos existentes de aquella época, logrando por primera vez establecer una declaración de derechos que ninguna constitución del país, hasta ese entonces, había logrado tener. Aunado a lo anterior, destaca la búsqueda de un instrumento judicial para lograr la protección de los derechos humanos. Esto encuentra sustento en el Acta de Reformas de 1847, en el voto particular del jurista Mariano Otero, así como la consagración institucional del juicio de amparo, tanto a nivel local en una primera fase, y el proyecto constitucional del estado de Yucatán por Manuel Crescencio Rejón, en 1841, al establecer el juicio de amparo local.

Aún más, la Constitución de 1857 fue muy clara al establecer en su primer artículo la distinción entre los derechos y sus garantías al disponer que los derechos humanos eran reconocidos por el Estado, al ser la base y el objeto de las instituciones sociales. De igual forma, sostiene las garantías que otorgaría el texto fundamental para hacerlas efectivas. Por tanto, el Constituyente de 1917 incurrió en un grave error no solo semántico, sino ideológico, al establecer que las garantías individuales eran los mismos derechos humanos que pretendía tutelar. Es decir, convirtió el problema de efectividad de los derechos humanos en una cuestión sustancial que posteriormente fue acogida por la débil interpretación que realizaba constantemente nuestra Suprema Corte sobre las garantías individuales, sujeta a los vaivenes políticos de cada periodo presidencial.

Creo que el principal equívoco tanto de Carranza como de los constituyentes al elaborar el texto que actualmente nos rige, consistió en no indagar las verdaderas causas por las cuales los derechos humanos no tenían eficacia en el Estado mexicano, así como la falta de cuidado al defender al juicio de amparo como un mero instrumento tutelar en contra de los caciques locales. La solución fue un centralismo judicial, en lugar de un federalismo judicial; un conservadurismo judicial, en lugar de un activismo en la interpretación constitucional. En definitiva, un rechazo a la judicatura como defensora de los derechos fundamentales, lo cual parece paradójico, si lo que se pretendía era lograr la efectividad de los mismos.

El espíritu que guio al legislador de la constitución vigente estuvo imbuido de una cierta visión pragmatista y de recelo a las instituciones judiciales. El reclamo de

los congresistas de 1917 hacia sus antecesores, se centró en la falta de mecanismos adecuados para garantizar esos derechos fundamentales. Definitivamente, el término de garantías individuales en nuestra constitución aparece en un momento en el que las circunstancias políticas y jurídicas de la época exigían el cumplimiento inmediato a los preceptos que habían sido abandonados en un Estado mínimo, donde los contrapesos entre poderes no existían y los jueces carecían de una legitimación social y política.

Queremos dejar en claro que esta precisión terminológica del concepto de derechos humanos tiene una carga ideológica bastante controvertida; ejemplo de ello es el criterio adoptado por las constituciones de 1824 y 1857, cuyo eje rector fue el iusnaturalismo racional proveniente de las ideas del liberalismo político, que tuvo como valores jurídicos fundamentales la vida, la igualdad, la libertad y la propiedad. Dicha carga axiológica influyó en los congresistas, manifestando su apego por el derecho natural racional y el reconocimiento del Estado de estos derechos que eran considerados innatos e inherentes al individuo.

Es claro que el otorgamiento de garantías a todos los ciudadanos, siguiendo la redacción del artículo primero de nuestra constitución, evoca, en cierta forma, un paradigma o concepción iuspositivista. Esta tesis podría quedar fortalecida con criterios jurisprudenciales sobre la sinonimia de tales términos, pero siguiendo el espíritu de los congresistas que elaboraron nuestra actual carta fundamental, podemos establecer que lo que deseaban en ese momento era otorgar las garantías adecuadas para llevar a cabo los derechos humanos planteados en las anteriores leyes fundamentales.

## **CONCLUSIÓN: LOS DERECHOS HUMANOS A CIEN AÑOS DE SU PROMULGACIÓN**

La reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada el 8 de marzo de 2011 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del mismo año, marcó un hito importante en la consagración y reivindicación de los derechos fundamentales en el sistema jurídico mexicano. Esta reforma es, quizá, una de las más ambiciosas desde la misma Constitución de 1917 y anteriores. En ésta se contempla poner al día a la CPEUM en materia de principios interpretativos de los derechos humanos, lo cual implicará, sin duda alguna, un reto bastante significativo para todos los jueces, e incluso cualquier autoridad (jurisdiccional).

La reforma contiene diversos ámbitos en los que intervienen los preceptos constitucionales: 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, apartado B, y 105, fracción II, de la CPEUM. Desde el aspecto sustantivo, los cambios más significativos incluyen el tránsito hacia la denominación derechos humanos en lugar de garantías individuales, el otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales (exclusivamente en materia de derechos humanos), ampliación de casos de no discriminación (preferencia sexual), la directriz educativa hacia los derechos humanos, el derecho de asilo y refugio, el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y el agregado del principio de política exterior sobre los derechos humanos.

El paradigma de los derechos humanos al día de hoy en la Constitución y jurisprudencia mexicanas es garantista y progresista, que ha abierto la posibilidad de acudir a instrumentos internacionales para potencializar los derechos contenidos en el ámbito interno. Se debe tomar en cuenta que las normas que contienen derechos humanos están en el plano de

la indeterminación y cuestionan el ideal de certeza jurídica defendido por el positivismo jurídico decimonónico (Del Real, 2011, pág. 694). Corrientes de la teoría constitucional moderna persiguen la realización de cláusulas valorativas o materiales, a través de un ejercicio moderado de la discrecionalidad judicial. De lo contrario, la labor del operador que active la “convencionalidad” se volverá vacía y repetidora de la jurisprudencia de la CIDH, tal y como se podría hacer igualmente con los precedentes de la Corte mexicana. Además, considero que deben ser puestas en relieve algunas cuestiones fundamentales, antes de comenzar a utilizar de manera indiscriminada estas herramientas interpretativas. No existen, por ejemplo, pronunciamientos claros sobre la noción de contenido esencial, bloque de constitucionalidad, bloque de convencionalidad, así como un uso incorrecto del precedente judicial.

La Constitución de 1917 ha sido actualizada con más de 400 reformas. El nuevo modelo de derechos humanos a partir de la reforma de 2011 ha puesto al día a la constitución vigente, y ha permitido incluir figuras e instituciones que originalmente no habían sido incorporadas en aquella época. Sin embargo, uno de los principales aportes consiste en la evolución del control de constitucionalidad en materia de derechos humanos que proviene originalmente del modelo de la Constitución de 1857, pero que ha reinterpretado el artículo 133 de la constitución, referente a la supremacía constitucional.

## FUENTES DE CONSULTA

- BURGOA, I. (2004). Las garantías individuales. México: Porrúa.
- Cámara de Diputados LVII Legislatura. (2000). Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México: Miguel Ángel Porrúa .
- CARBONELL, M. (2005). Una historia de los derechos fundamentales. México: Porrúa.
- CÁRDENAS García, J. (2006). Diez tesis sobre nuestro atraso jurídico. En P. Torres Estrada, Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho (págs. 41-46). México: Limusa.
- CARPIZO, J., & Carbonell, M. (2002). Diccionario de Derecho Constitucional. México: Porrúa.
- DE LA TORRE Villar, E. (2005). La Constitución de 1824. En D. Valadés, & B. Rojas, Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano, A 180 años de la Constitución de 1824. (págs. 6-7). México: UNAM-IJ.
- DE LA TORRE Villar, E. (2006). El liberalismo mexicano. México: FCE.
- FIORAVANTI, M. (2000). Los derechos fundamentales. Apuntes de la teoría de las constituciones. Madrid: Trotta.
- FIORAVANTI, M. (2002). Constitución de la antigüedad a nuestros días. Madrid: Trotta.
- FIX-ZAMUDIO, H. (1980). El sistema presidencial y la decisión de poderes en el ordenamiento mexicano. En U. C. Venezuela, Libro Homenaje a Manuel García Pelayo (pág. 233). Caracas: Universidad Central de Venezuela Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
- GARCÍA Laguardia, J. M. (1975). Tres documentos constitucionales en la América española preindependiente. México: UNAM-IJ.
- GARCIA Laguardia, J. M., & Pantoja Morán, D. (1996). Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano. México: UNAM-IJ.
- GONZÁLEZ Oropeza, M. (2009). Constitución y Derechos Humanos (Orígenes del control jurisdiccional). México: Porrúa.
- HABERMAS, J. (2000). "Derecho natural y revolución" en Teoría y Praxis. Estudio de filosofía social. Madrid: Tecnos.
- HERNÁNDEZ y Dávalos, J. E. (1985). Colección de Documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México de 1808 a 1821. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana .
- JELLINEK, G. (2000). La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. México: IJ UNAM.
- KUHN, T. (2002). La estructura de las revoluciones científicas. México: FCE.
- MONTIEL y Duarte, I. (1979). Estudio sobre garantías individuales. México: Porrúa.
- OTERO, M. (1985). La Suprema Corte de Justicia sus leyes y sus hombres. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- PECES Barba Martínez, G. (1995). Curso de derechos fundamentales . Madrid.
- RABASA, E. (1912). La Constitución y la dictadura: estudios sobre la organización política de México. México: Illustration.
- RABASA, E. (1986). El pensamiento político constituyente de 1824. México: UNAM-IJ.
- RABASA, E. (2000). Historia de las constituciones mexicanas. México: UNAM-IJ.
- RABASA, E. O. (1996). El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917. México: UNAM.
- REYES HEROLES, J. (1994). El liberalismo mexicano. México: FCE.

- SERRANO Migallón, F. (2009). La vida constitucional de México. México: FCE.
- TREVELYAN, G. (1943). Historia Política de Inglaterra. México: FCE.
- TRUYOL y Serra, A. (2004). Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado. Madrid: Alianza Editorial.
- VENUSTIANO, C. (1976). Proyecto de Constitución. Revista Mexicana de Derecho Penal, 13.
- ZAGREBELSKY, G. (2005). Historia y Constitución. Madrid: Trotta.

# LA EMERGENCIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

José Miguel Madero Estrada<sup>1</sup>

## RESUMEN

La Constitución federal contiene porciones normativas que protegen la vida y la seguridad de las personas en situaciones de emergencia; particularmente, una de ellas es relevante: la restricción o suspensión de derechos fundamentales prevista en el artículo 29, que es uno de los temas comprendidos en la reforma político-electoral de 2013, aunque la obligación de reglamentarla no ha sido atendida.

Desde 1917 hasta la fecha, tomando en cuenta la Constitución de 1857, el estado de emergencia ha sido objeto de regulación, no obstante su escasa formal aplicación. Resulta novedoso que las nuevas modificaciones hayan concebido un órgano estatal vigilante, con facultades para decretar, incluso, la conclusión de las limitaciones que conlleva la declaratoria y la medida se armoniza también con las disposiciones del derecho internacional en materia de derechos humanos, de manera que el respeto a la dignidad humana bajo ninguna circunstancia puede ser objeto de suspensión o restricción alguna, integrando así el coto vedado por la Constitución. Igualmente, la intervención de la Suprema Corte de Justicia se erige oficiosamente en un órgano de control de constitucionalidad sobre los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión.

Por tanto, el documento pretende esclarecer, desde el enfoque constitucional, la correlación entre el principio de garantía federal y la tipicidad de los estados de excepción o emergencia conforme con la Constitución, lo cual podría alcanzarse si el legislador ordinario cumple con la obligación de expedir la ley reglamentaria para desarrollar adecuadamente los supuestos del marco constitucional reformado.

---

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Profesor de la Unidad Académica Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Perfil PROMEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores con nivel I. Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit. Tepic, Nayarit, México. Correo electrónico: maderoestrada@hotmail.com

## ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

En los últimos años ha tenido lugar en México un cambio constitucional relevante e impresionante. La actividad del legislador logró confeccionar porciones normativas y capítulos enteros que inciden en aspectos fundamentales del Estado. La reforma en materia política-electoral es una de ellas; de hecho, ha sido uno de los temas principales de la agenda de Gobierno y de los partidos desde mediados del siglo XX, con particular dimensión institucional y ciudadana en la actualidad reciente.

¿Por qué se le llama política-electoral a esta reforma? Es decir, con esos términos se fusiona y vincula a la dinámica concerniente a la cohabitación y ejercicio del poder político y a los derechos y libertades de los ciudadanos, y, por otro lado, han sido incorporados temas típicamente electorales relacionados con los órganos encargados de la organización y calificación de las elecciones, el sistema judicial electoral y el régimen general de los partidos políticos.

Siguiendo esa lógica, los temas que de ambas categorías se desprenden no resultan fáciles de clasificar, por lo que son susceptibles de subdividirse en otros tantos a la vez. Por ejemplo, corresponde a la reforma política: Gobierno de coalición; ratificación de los nombramientos hechos por el presidente de la República de los titulares de las secretarías de Relaciones Exteriores y del ramo de Hacienda; naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; nombramiento del procurador general de la República; naturaleza jurídica y atribuciones del Ministerio Público de la federación; atribuciones del consejero jurídico del Gobierno; aprobación por parte del Congreso de la Unión del Plan Nacional de Desarrollo y, por parte del Senado de la República, la ratificación de la estrategia nacional de seguridad pública; reelección legislativa; reelección de Ayuntamientos, y cambio de fecha para adelantar la toma de posesión del titular del Ejecutivo federal.

A su vez, forman parte de los temas de la reforma electoral: fortalecimiento del organismo nacional a cargo de la función electoral y de sus atribuciones, mediante su transformación a Instituto Nacional Electoral; aumento del umbral para mantener el registro como partido político y atribuciones del Congreso para emitir leyes generales en materia electoral. Dentro de esa temática, hubo sucesivas modificaciones al artículo 29 constitucional respecto de la restricción y suspensión de derechos, cuyo último texto vigente quedó finalmente como sigue.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa

alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Resulta interesante e ilustrativo asomarnos a la cronología de cambios de este precepto, pero su notoriedad no es tan significativa en la reforma política, como sí la tienen otros artículos. La primera modificación, ocurrida en 1981, cuyo texto había tenido origen en la Constitución Federal de 1857, tuvo por finalidad sustituir al Consejo de Ministros y en su lugar determinar como instituciones participantes a los titulares de las secretarías de Estado, jefes de Departamento y Procuraduría General de la República.<sup>2</sup> En 2007 fue nuevamente reformado para expulsar del texto a los jefes de los departamentos administrativos.<sup>3</sup> Sin duda que la más importante fue la reforma efectuada en junio de 2011, al colocar el tema de la suspensión y restricción de derechos de conformidad con los criterios establecidos en los pactos y convenciones internacionales suscritos por México e incluir un amplio catálogo de derechos humanos que no es susceptible de decretarse, misma resolución que deberá estar fundada, motivada y, posteriormente, revisada en cuanto a su constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>4</sup> La última modificación, verificada en febrero de 2014, no menos importante, suprime del texto la intervención de los titulares de las secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, para dejar solamente al presidente y al Congreso o a la Comisión Permanente la aprobación del decreto.<sup>5</sup>

Este precepto recobra actualidad porque su ubicación constitucional lo vincula normativamente con el respeto y la defensa de los derechos humanos, no tanto por su eficacia aplicativa, ya que una sola vez se ha declarado formalmente la suspensión de garantías con motivo de la Segunda Guerra Mundial en el periodo 1942-1945, dando como resultado una ley de prevenciones generales reglamentaria de la suspensión de derechos, varias de cuyas disposiciones no eran aplicables al momento de la emergencia, aunque hay quien opina que la figura del estado de excepción ha sido aplicada no una sino dos veces, la primera, en 1917 contra salteadores de caminos, incendiarios y plagiarios, así como otros delincuentes a que se refería la ley de suspensión (Carbonell y Salazar, 2012: 258).

No obstante, las dos últimas reformas, de 2011 y 2014, por lo que ve al régimen transitorio de los respectivos decretos, pudieran desprenderse algunas notas discordantes, toda vez que las modificaciones tienen como marco de referencia diferentes contextos

<sup>2</sup> (DOF): 21/04/1981

<sup>3</sup> (DOF): 2/08/2007

<sup>4</sup> (DOF): 10/06/2011

<sup>5</sup> (DOF): 10/02/2014

del mismo artículo 29 constitucional. En efecto, en cuanto a la primera de dichas reformas, el artículo cuarto transitorio estableció:

Cuarto. El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Por su parte, la segunda reforma, en su artículo décimo sexto transitorio, en la parte relativa, señala lo siguiente:

Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

En el primer caso, es decir, en cuanto al artículo cuarto transitorio del Decreto de 10 de junio de 2011, se reserva al legislador la facultad de emitir la ley reglamentaria en el plazo de un año, que feneció precisamente en esa misma fecha pero de 2012, sin que todavía se haya emitido dicho ordenamiento.<sup>6</sup>

La reforma publicada en el Decreto de 10 de febrero de 2014 cambia por completo el enfoque del criterio para regular la transición, toda vez que se vincula con el artículo 29 con otros preceptos constitucionales al condicionar su vigencia a la realización de actos legislativos futuros consistentes en la entrada en vigor simultánea de otras normas secundarias que expida el Congreso de la Unión y, además, que se declare expresamente por éste, la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Sin embargo, la obligación que el constituyente permanente generó al legislador ordinario para expedir una ley reglamentaria no ha precluido pese a la omisión actualizada en que se ha venido incurriendo, antes bien, la obligación persiste, sin que tal circunstancia provoque colisión o conflicto por haberse suprimido la porción normativa que hacía referencia a los titulares de las secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República, prevista en el párrafo primero del citado artículo 29, reforma que, a su vez, entrará en vigor en la misma fecha en que lo hagan las reformas secundarias, siempre que esté hecha la declaratoria de la autonomía de la Fiscalía General de la República.

<sup>6</sup> Según la fuente del historial legislativo de las cámaras del Congreso de la Unión, se desprende que en lo que respecta al Senado fue dictaminada una iniciativa del 14 de agosto de 2013 suscrita por diversos senadores de grupos parlamentarios y partidos políticos, así como la iniciativa presentada por el presidente de la República del 22 de octubre de 2013, ambas con el mismo objeto de expedir una ley reglamentaria del artículo 29 constitucional. Igualmente, en la Cámara de Diputados se dictaminaron por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la LXII Legislatura, según documento fechado el 12 de febrero de 2015, seis iniciativas presentadas por diversos diputados de otros tantos grupos parlamentarios y partidos políticos. Hasta la fecha, ambos dictámenes se encuentran sujetos a trámite en las respectivas cámaras, cada una de las cuales ha elaborado proyectos de diferente contenido normativo. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal.htm>.

## GARANTÍA FEDERAL PARA PROTEGER A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Como se sabe, el sistema federal contempla las excepciones para que la Constitución preserve su vigencia, aún en condiciones de conflicto o que, superada tal circunstancia pasajera, vuelva a regir como antes. Un caso es la restricción o suspensión de derechos fundamentales previsto en el artículo 29, y el otro, cuando deban dictarse las medidas de salubridad necesarias en caso de epidemias o invasión de enfermedades exóticas a que se refiere el artículo 73, fracción XVI.<sup>7</sup> En ambas situaciones se hace referencia al concepto de “estado de excepción”, institución que es reiterativamente una necesidad del Estado constitucional y, al mismo tiempo, un sistema que previene cómo enfrentar emergencias, el cual se instrumenta mediante la intervención de los poderes constituidos.

Con el término “emergencia” —entendido como situación de peligro o desastre— quedan comprendidos tanto supuestos externos como internos (Coords. Chávez y De la Torre, 2010: 97)<sup>8</sup>. Los primeros tienen lugar cuando suceden conflagraciones internacionales donde el país se ve involucrado o bien por tener lugar invasiones o agresiones bélicas al territorio nacional; en la emergencia interna, pueden tener lugar actos de terrorismo, rebelión, motín o asonada, así como guerrilla o conmoción que afectan o restringen los derechos y libertades de las personas. Igualmente, el estado de emergencia en su acepción amplia puede también derivarse en desastres naturales, salud pública o de índole económica, motivo por el cual el Estado tiene el deber de proteger a los gobernados y frenar la posible afectación a sus intereses patrimoniales o personales.

Así las cosas, se alude a la *garantía federal* para connotar la protección que la federación otorga a las entidades federativas. Esta protección se explica en el hecho de que la soberanía de los estados no goza de cualidades absolutas, por lo que resulta natural que el Gobierno central garantice la tranquilidad y el orden que debe privar en las entidades federativas. En ese contexto, la Constitución federal —aunque si bien en artículos dispersos— irradia una serie de disposiciones en las que se ven involucradas algunas actividades de los poderes públicos con el fin de proteger a toda costa los principios que rigen a la unión federal.

De tal suerte que el contenido de ese sistema de garantías dirigido a mantener el pacto federal y hacer dúctil la cohabitación entre las partes que lo componen, produce facultades a los poderes de la federación para reconstruir el orden jurídico violado o auxiliar para que se reestablezca y subsista el Estado federal y la forma republicana de Gobierno; confiere también facultades para declarar la desaparición de los poderes

<sup>7</sup> La Constitución establece la existencia de un Consejo de Salubridad General que dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país, con el fin de actuar en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, para cuyo efecto la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el propio Ejecutivo. En este caso, la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones obedecidas por las autoridades administrativas del país, donde quedan incluidas las autoridades locales.

Como puede verse, en el caso de epidemias y enfermedades graves la urgencia de las medidas son de absoluta responsabilidad del Poder Ejecutivo, pero aquéllas que haya puesto el Consejo de Salubridad tratándose campañas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

<sup>8</sup> Las emergencias pueden ser externas o internas. Sobre la primera, se trata de una guerra o conflagración o una invasión de potencias extranjeras. La segunda, una rebelión, sedición, asonada, motín o guerrilla. Entre las situaciones extraordinarias quedan comprendidas las catástrofes, epidemias, perturbación grave del orden interno, guerra exterior, guerra civil, invasión o cualquier otro peligro considerado grave.

de un estado, proveyendo el nombramiento de un gobernador provisional, siempre que no exista a nivel local un sistema para suplir la acefalia; de igual modo señala facultades para otorgar o negar la aprobación en arreglos amistosos de conflictos entre entidades federativas con motivo de límites territoriales; establece la atribución de resolver los conflictos políticos entre los poderes de un estado; determina cómo resolver los conflictos que se susciten entre la federación y el estado; consagra facultades para averiguar las violaciones a los derechos humanos y los hechos que en un momento dado constituyan violación del voto público; otorga competencia para iniciar juicio político o declaratoria de procedencia penal —con efectos meramente declarativos—, en contra del gobernador, diputados, magistrados del Tribunal Superior de Justicia y consejeros de la judicatura local, por violaciones graves a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de recursos federales y deuda pública; confiere facultades para dar solución en forma definitiva e inatacable a impugnaciones de actos o resoluciones de autoridades electorales estatales; la federación puede modificar los actos de autoridad local por sentencias dictadas en juicio de amparo; le está permitido también destituir y consignar a aquellas autoridades estatales que desobedezcan o violen resoluciones de amparo o no pongan a un detenido a disposición de las autoridades judiciales en el plazo legal; el Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiera habitual o transitoriamente; cuando se cambie la residencia de los poderes federales y la facultad de las autoridades federales para conocer también de los delitos del fuero común, cuando tengan conexidad con delitos federales (facultad de atracción).

Así que, si bien la garantía de protección en favor de la integridad territorial y política de las entidades federativas la encontramos prevista expresamente en el párrafo primero del artículo 119 constitucional —contra toda invasión o violencia exterior y en caso de sublevación o trastorno interior—, lo cierto es que, como ha quedado anotado, se está en presencia de un sistema de garantías que no solamente le produce obligaciones al presidente de la República para entrar en auxilio, sino que en otras materias también involucra a diferentes autoridades del Estado mexicano, como el Congreso y la Suprema Corte de Justicia.

Que las autoridades federales protejan a los estados con motivo de una invasión de potencia extranjera, no resulta extraño, inclusive sin necesidad de ser excitados. Las entidades federativas carecen de personalidad internacional, y cualquier ataque al territorio nacional se entiende dirigido al país, no a la unidad parcial. Las cosas cambian cuando llega a ocurrir alguna sublevación o trastorno interior, lo que requerirá de los poderes legislativo y ejecutivo locales una previa solicitud que debe hacerse por conducto de la legislatura, a menos que no estuviere reunida, dando lugar a que la formule el gobernador. No existe una intervención federal de oficio (González, 2002: 260-261).

Con vista a este último tipo de emergencias que tienen origen en problemas políticos domésticos de los estados, es que suele no vincularse la porción normativa del artículo 119 con el primer párrafo del artículo 29 de la Constitución federal, debido a que el primero de ellos se refiere a una intervención de los poderes centrales, principalmente del Ejecutivo, condicionada a una previa solicitud, con el fin de prestar el auxilio para sofocar alguna sublevación o trastorno, lo que abre la puerta para hacer efectiva la garantía de protección. En cambio, el segundo precepto constitucional establece varias hipótesis según se trate de *invasión*, *perturbación grave de la paz pública*, o de *cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*, prevenciones que

categoricamente también se dirigen a proteger la vigencia de la Constitución, a través de garantizar que una emergencia de esa naturaleza de modo alguno vaya a provocar que un problema de seguridad nacional, por ejemplo, ponga en riesgo el disfrute de las libertades y derechos de las personas, los cuales deben de protegerse.

Derivado de lo anterior, de ningún modo está permitido emplear medidas fácticas para uno y otro caso, sino que la aplicación y preservación del orden constitucional debe corresponder a cada circunstancia extraordinaria y urgente para garantizar el ejercicio de las libertades fundamentales. Ni en los casos de invasión, ni de cualquier trastorno grave es posible que una entidad federativa encare los peligros conduciéndose por sí sola o por cauces ordinarios previstos en su régimen interno, pues ello provocaría riesgos inminentes a la sociedad, por lo que, para preservar valores y bienes jurídicos, es preciso que el orden constitucional se defienda y haga valer mediante la ejecución de medidas extraordinarias.

Sin embargo, ello no ha ocurrido así siempre. En parte, porque se ha preferido prescindir de los instrumentos previstos en la Constitución para evitar causar impactos mayores ante la opinión pública nacional e internacional, y lo que se hace, queriendo tal vez aminorar los costos políticos, es matizar la intervención federal en la vida de los estados utilizando instrumentos de mutua voluntad y cooperación, por medio de los cuales se comprometen voluntades para llevar a cabo operativos conjuntos y así combatir al crimen y a la inseguridad. El caso que en ese sentido alcanza mayor notoriedad es el decreto que creó la “Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán”, emitido por el presidente de la República con el fin de enfrentar situaciones que atacaban al propio orden constitucional.<sup>9</sup>

Dentro de los considerandos de su exposición de motivos se reconoce la existencia de condiciones de debilidad institucional que propiciaron la violencia de la delincuencia organizada y de otros grupos armados —los llamados autodefensas— mermándose con ello el Estado de derecho, por lo que de conformidad al Acuerdo de Apoyo y a solicitud formal que en materia de seguridad hiciera el gobernador y diversos municipios de esa entidad federativa, se estimó indispensable crear ese órgano administrativo con el carácter de desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para coordinar todas las acciones tendentes a proteger la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes, así como para intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por aquellas que impliquen violencia o riesgos eminentes.

Luego, el decreto presidencial concluía con un texto enfático sobre los objetivos de la decisión: “(...) compete a la Secretaría de Gobernación contribuir, en lo que corresponde al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la *unidad nacional*, a *preservar la cohesión social* y a *fortalecer las instituciones de gobierno*, para lo cual es indispensable un enfoque integral ...”

No obstante que se reconoce, como quedó expuesto, la existencia de una situación de conflicto grave, el procedimiento para declarar y hacer efectivo el apoyo federal se redujo a una manifestación de voluntades y solicitudes previas, que ni siquiera merecieron en el decreto de referencia una motivación y fundamentación en la garantía constitucional aplicable al primer párrafo del artículo 119 dispositivo que, inspirado en la elocuencia del decreto presidencial que aludía expresamente a un serio quebrantamiento del Estado de derecho ocasionado por el debilitamiento de las instituciones locales y la actividad delictiva de los grupos armados en conflicto, tampoco se vinculó con la parte que alude

<sup>9</sup> (DOF): 15/01/2014

el artículo 29 constitucional: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (...)” con la finalidad de actuar en consecuencia haciendo efectivo el sistema de garantías que faculta a los poderes a restringir los derechos que resultan indispensables ante el estado de excepción. ¿Cuáles son los parámetros para determinar la presencia de situaciones excepcionales? ¿En qué momento debe solicitarse el auxilio federal o ser declarado el estado de excepción?

Michoacán no vivía en esos momentos una situación de mera coyuntura, ya que la problemática poseía magnitudes y proporciones que llegaron a la comisión sistemática de atrocidades y extremos: ejecuciones, masacres, secuestros, retenes, asaltos, saqueos, extorcionas y asesinatos por motivos relacionados con el crimen organizado, todo lo cual llevó al titular del Ejecutivo a decidirse por la creación de una comisión federal, no limitada a atender las prioridades de seguridad pública y combate a la delincuencia, sino también dedicada a implementar políticas de prevención y desarrollo integral.

Tal parece que una preocupación implícita del decreto radicó en tratar de justificar las medidas a través de armonizar con los criterios que en diversas tesis ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la participación del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, a fin de poder proporcionar el auxilio requerido en la diversas tareas de seguridad pública, sin que con ello se incurriera en violación constitucional.<sup>10</sup>

Si bien las medidas y acciones no pueden ser consideradas represivas por su propia naturaleza, la intervención federal tendría que ser una respuesta urgente para hacer frente a una situación de crisis contraria al orden constitucional y que significaba un peligro real e inminente para la población. Ello hubiera provocado recaer forzosamente en la autorización de facultades extraordinarias sujetas a los controles establecidos en la Constitución, por lo que la comisión federal, atendiendo a las funciones operativas que en materia de seguridad pública detentó en los hechos, resultó ser una medida que no estuvo alineada con la autonomía del estado, ni con los instrumentos previstos por la Constitución para confrontar la emergencia.

## ESTADO DE EXCEPCIÓN Y DE EMERGENCIA

No es irracional justificar medidas insólitamente restrictivas de derechos fundamentales, mientras que ello venga antecedido por una situación de urgencia y necesidad, y no se prorroguen indefinidamente. En virtud de lo delicado del problema, las constituciones son, en general, propensas a disciplinar la materia como una necesidad del Estado constitucional para enfrentar emergencias graves. Algunos opinan que los estados de emergencia y los estados de excepción pueden ser catalogados como un mal necesario que se fundamenta en el deber del Estado para proteger los derechos de las personas proveyendo su seguridad y bienestar (Chávez y De la Torre, 2010: 44).<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Véase Tesis de Jurisprudencia del Pleno P./J. 36/2000 y P./J. 38/2000

<sup>11</sup> Esta opinión es coincidente con la expuesta en la misma obra por José Rene Olivos, en el sentido de que el estado de emergencia puede considerarse un instrumento típico para la defensa de la Constitución; lo contrario, sería una forma atípica cuando en la ley fundamental se disponga restringir o suspender de manera permanente o temporal, los derechos fundamentales (p.103).

En Europa, la temática de la suspensión de los derechos fundamentales se afronta desde una doble perspectiva: por un lado, se confiere dignidad constitucional al principio de la “democracia que se defiende”; por el otro, se prevé sancionar las formas de abuso en el ejercicio de tales derechos. A propósito de este último caso, el ejemplo más significativo lo constituye el artículo 18 de la Constitución alemana, que dispone que quien abuse de la libertad de reunión, de la libertad de asociación, del secreto epistolar, postal y de telecomunicaciones, del derecho de propiedad o de asilo para combatir el ordenamiento fundamental democrático y liberal, pierde estos derechos. En este sentido, continuando con el ámbito de las cláusulas que prohíben el llamado “abuso de los derechos”, puede mencionarse el artículo 17 de la *Human Rights Act* del Reino Unido (Rolla, 2010: 205).

Por su parte, la Constitución de Polonia, en su artículo 31, dispone que toda limitación a los derechos y a las libertades constitucionales debe imponerse sólo en caso de necesidad “(...) en un Estado democrático para la protección de su seguridad o del orden público, o para proteger el medio ambiente, la salud y la moral pública, o los derechos ajenos”. A su vez, el artículo 11 de la Constitución de Estonia prevé que los derechos constitucionales puedan ser limitados siempre que ello sea necesario en una “sociedad democrática”<sup>12</sup>; además, el artículo 44 de la Constitución de Lituania faculta al legislador para introducir las restricciones necesarias sobre los derechos y libertades para garantizar la seguridad, el orden público y la paz. Mientras, según el artículo 12 de la Constitución sueca, las limitaciones a los derechos pueden ser impuestas sólo para satisfacer finalidades compatibles con una sociedad democrática.

La fórmula de restricción de derechos y libertades en América latina es diferente, ya que las constituciones iberoamericanas, incluida la de México, suelen atribuir poderes especiales al presidente de la República en caso de que se vean amenazadas en medida grave las instituciones políticas, se perturbe gravemente la paz pública o que ponga en peligro a la sociedad.<sup>13</sup> En Colombia, los decretos legislativos son normas presidenciales que se expiden en dos momentos: uno, cuando se declara el estado de excepción en el caso de guerra, conmoción exterior o emergencia económica, social o ecológica; y otro, que dicta las medidas consideradas necesarias por el presidente para superar la emergencia y restituir la situación usual, decretos que son enviados a la Corte Constitucional para su control (Quinche, 2013: 181 y ss).

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 reaparecieron, con más vigor posturas que incentivaron las políticas autoritarias en una lucha sin cuartel

<sup>12</sup> “11. Rights and freedoms may be restricted only in accordance with the Constitution. Such restrictions must be necessary in a democratic society and shall not distort the nature of the rights and freedoms restricted”. [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=244893](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=244893). The Constitution of the Republic of Estonia.

<sup>13</sup> En Chile, el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es considerado delito común y no político. El presidente, con acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad, puede aplicar el estado de sitio de inmediato, mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración. Queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la libertad de trabajo, así como para restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad. Por la declaración de estado de sitio, el presidente de la República podrá trasladar a las personas de un punto a otro del territorio nacional, arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni en otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes. Podrá, además, suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y restringir el ejercicio de las libertades de locomoción, de información y de opinión. Véase Constitución Política de la República de Chile, arts. 9º, 39, 40 y ss.

contra la delincuencia organizada: terrorismo y narcotráfico.<sup>14</sup> Entre éstas sobresale la doctrina del teórico alemán Günther Jakobs sobre el *Derecho Penal del enemigo* (Günther y Cancio, 2003: 79). Es la expresión acuñada por el citado autor en 1985, para referirse a las normas que en el Código Penal alemán (*Strafgesetzbuch*) sancionaban penalmente conductas, sin que se hubiere afectado el bien jurídico, pues ni siquiera se trataba del inicio de la ejecución, como, por ejemplo, en este sentido podría decirse que la conspiración actualiza conductas sancionables por el derecho penal del enemigo, ya que se constituye desde el momento del común acuerdo para realizar los delitos de rebelión o sedición.

Estas normas no castigan al autor por el hecho delictivo cometido, castigan al autor por el hecho de considerarlo peligroso, de manera que esta doctrina cobra especial importancia respecto de ataques a la inviolabilidad de la Constitución, pues dada la importancia que el documento constitucional reviste, es necesario de cualquier forma prevenir atentados en contra del orden constitucional, aun sin ser ejecutados.

Günther sostiene que hay que distinguir entre delincuentes que han cometido un error y aquéllos que pueden destruir el ordenamiento jurídico. Los primeros son personas y deben ser tratados como tales, pues ofrecen garantía cognitiva suficiente de un comportamiento personal. A quienes no ofrecen esa seguridad cognitiva, el Estado no debe tratarlos como personas, pues entonces vulneraría el derecho a la seguridad de las demás personas. En este sentido, según Jakobs, separarse de los enemigos significa protegerse frente a ellos. Llama *enemigos* a los narcotraficantes, terroristas, a los que cometen delitos económicos y, en general, a aquellos que se ubican dentro de la delincuencia organizada. Enfatiza, por ello, que las medidas de seguridad del Estado no son para hablar con sus ciudadanos, sino para amenazar a sus enemigos (Günther y Cancio, 2003: Ídem).

El concepto de *derecho penal del enemigo* se ha venido desarrollando desde entonces, bien para cuestionarlo y rechazarlo como contrario a un modelo de Estado democrático y de derecho, bien para justificarlo por quienes lo consideran filosóficamente bien fundamentado. Así, la admisión jurídica del concepto de *enemigo en el derecho* (que no sea estrictamente de guerra) siempre ha sido, lógica e históricamente, el germen o primer síntoma de la destrucción autoritaria del Estado de derecho. Con lo anterior, es válido decir que cuando no sea posible la conservación del orden constitucional, dada la magnitud y actualización de conductas que atentan contra él, como las descritas anteriormente, los ordenamientos constitucionales continentales y europeos de corte democrático, se han inclinado por admitir una regulación de los estados de excepción con la finalidad de hacer frente a situaciones de anormalidad.

Generalmente las medidas son temporales, no se dirigen a personas determinadas, para evitar abusos en contra de los oponentes al Gobierno, la suspensión de los derechos y libertades y la inderogabilidad de las garantías judiciales, trata de proteger a los individuos frente a la implementación de medidas extremas. El orden internacional en materia de derechos humanos ha delimitado las prerrogativas que no son susceptibles de restricción alguna (artículo 4º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), y bajo qué condiciones se pueden

<sup>14</sup> La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en su artículo I, sección IX, cláusula 2, prohíbe la suspensión del habeas corpus, excepto en aquellos casos en que por rebelión o invasión fuera requerido por razones de seguridad pública.

realizar.<sup>15</sup> La vigencia de los mecanismos procesales para su defensa es otra condición que en ocasiones los poderes nacionales han interpretado la posibilidad de su suspensión, lo cual colisiona con lo dispuesto en los instrumentos internacionales.<sup>16</sup>

## CONCLUSIONES

Al preverse los supuestos del estado de excepción, es preciso vincularlos con el artículo 1 constitucional, en el sentido de que el ejercicio de los derechos humanos no puede restringirse ni suspenderse, salvo en aquellos casos y bajo las condiciones que la propia norma fundamental establece.

Precisamente se debe al artículo 29 acotar cualquier probable exceso del decreto concesorio del estado de excepción al incluir también a las *garantías judiciales indispensables para la protección* de los derechos (no discriminación, reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, etcétera), además de obligar en tres medidas principales: 1. La fundamentación y motivación del decreto, regido por los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación; 2. Concluida la restricción constitucional, el decreto quedará sin efecto en forma inmediata. El Ejecutivo no podrá vetar el decreto por el cual el Congreso de la Unión revoque la restricción o suspensión, y 3. La revisión de oficio por la Suprema Corte de Justicia, sobre la constitucionalidad y validez de los decretos emitidos.

Sin embargo, el postulado constitucional se refiere apenas a un mínimo de bases que requieren una reglamentación clara y suficiente para evitar que el estado de excepción se actualice únicamente ante los casos de guerra con otro país o ante una invasión armada o perturbación grave por la entrada de fuerzas armadas a cualquier parte del territorio sin la autorización correspondiente, pertenecientes a otro país; es aconsejable que la ley reglamentaria pendiente de ser expedida contemple otros supuestos relacionados con fenómenos violentos por la presencia de grupos armados internos, sea para combatir el modelo político o económico o en la eventual forma de una guerra civil o levantamiento militar, motín, asonada, terrorismo o huelga generalizada, así como también por la presencia de grupos abiertamente delictivos como el narcotráfico, que afecta gravemente la paz y estabilidad del país y las regiones.<sup>17</sup>

Del mismo modo, se podrán distinguir a otros eventos ocasionados como resultado de factores naturales y que encuadran en el supuesto de “cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” como sucede con los sismos, tormentas,

<sup>15</sup> Véase como referencia el caso *Yatama vs. Nicaragua*, CIDH sentencia 23 de junio de 2005, serie C. Número 127, párrafo 206.

<sup>16</sup> Según la opinión de la CIDH, el estado de excepción “(...) no se trata de una suspensión de garantías en sentido absoluto, ni de la suspensión de derechos, ya que siendo éstos consustanciales a la persona, lo único que podría suspender o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio”. OC-8/87 del 30 enero de 1987.

<sup>17</sup> En general, podrían incluirse en la ley reglamentaria las figuras relacionadas con fenómenos violentos que alteran el funcionamiento normal del Estado y de las regiones, como los golpes de Estado, revueltas, rebeliones, atentados, conspiraciones, motines, cuartelazos, asonadas, sublevaciones, levantamientos, alzamientos, pronunciamientos, sediciones, tumultos y conjuras, algunas de las cuales rebasan aspectos propios de la naturaleza militar. Debe decirse que algunas de esas figuras se encuentran previstas en la legislación penal de los estados de la federación. Michoacán, por ejemplo, regula la rebelión, sedición, motín y conspiración, con un capítulo intitulado “delito político”, redactado en los siguientes términos: “Artículo 118. Para todos los efectos legales, se considerarán como de carácter político, los delitos contra la seguridad del Estado, el funcionamiento de sus órganos o los derechos políticos reconocidos por la Constitución Política del Estado”.

huracanes, explosiones volcánicas, epidemias, incendios, accidentes nucleares o liberación de plagas (Salazar, 2012: 258).

Con tales medidas se confía en la sabiduría del legislador o de los jueces constitucionales para conseguir un balance equitativo entre las libertades individuales y los intereses de la comunidad. Sin embargo, ello no resulta fácil de realizar puesto que, por un lado, se deben predeterminar los parámetros para considerar razonables las limitaciones legislativas al disfrute de los derechos constitucionales, y, por el otro, se requiere atribuir a la noción de *sociedad libre y democrática* un significado esencialmente ligado al contexto político y cultural. En todo caso, siempre se debe preferir asegurar que la intervención de limitaciones sobre los derechos esté vinculada con necesidades relevantes, urgentes y reales, con el fin de que se preserve una sociedad en pleno goce de sus derechos y libertades.

El ataque a las instituciones democráticas justificadas en el ejercicio de derechos de libertad, resulta una conducta mayormente practicada cada día, por lo que como consecuencia de esa libertad desmedida, se configuran verdaderos atentados contra el orden constitucional. Por tal motivo, el derecho penal del enemigo surge como una doctrina que trata de coadyuvar a prevenir el orden constitucional. Así, sólo en los casos en los que se atente gravemente el orden público, pueden decretarse medidas de suspensión de derechos, lo que genera estados excepcionales al de derecho, pues se limita el ejercicio de derechos humanos temporalmente en aras de hacer frente a la anormalidad que ocasiona el quebrantamiento del orden constitucional; sin embargo, es una cuestión sumamente delicada y peligrosa en manos de gobiernos autoritarios.

Finalmente, un tema pendiente del federalismo en México radica en encontrar fórmulas que atemperen los límites competenciales de la autoridad federal, en aquellos casos en que sea justificada la intervención en la vida de los estados para la protección de su régimen político interior y de los derechos y libertades de las personas.

La inviolabilidad de la Constitución y el estado de excepción o emergencia, son aspectos torales del constitucionalismo, deben estar en constante observación y someterse a una revisión crítica que no sea solamente la visión penalista, sino que su reglamentación constitucional pueda hacer compatible los supuestos restrictivos o suspensorios con las obligaciones resultantes del derecho internacional humanitario, con el fin de poner a salvo los derechos humanos y sus garantías, como la mejor manera de defender la supremacía constitucional.

## FUENTES DE CONSULTA

- ANDRADE Sánchez, Eduardo, El derecho constitucional a la insurrección. Apuntes para una teorización al respecto. Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. 2, Lima, Perú, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, IIDC, APDC y MDC, 2009.
- ARTEAGA Nava, Elisur; Maquiavelo: estudios jurídicos y sobre el poder, colección estudios jurídicos, Oxford University Press, 2000.
- BARCELÓ Rojas, Daniel Armando, Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense, UNAM, 2005.
- BURGOA O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 19ª ed., México, Porrúa, 2007.
- CHÁVEZ GUTIÉRREZ, Héctor y DE LA TORRE TORRES, Rosa María, Derechos fundamentales y estados de excepción (Coords), Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2010.
- CIENFUEGOS Salgado, David, (Comp.) Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos –que incluye la General, las de los estados y el Estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010–, dos tomos, Fundación Académica Guerrerense AC, CEDEM, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Escuela Libre de Derecho de Puebla y Editora Laguna, 2010.
- GARCÍA Morelos, Gumersindo, El proceso de hábeas corpus y los derechos fundamentales. Estudios de Derecho comparado, México, Ubijus, 2010.
- GÜNTHER Jakobs y CANCIO Meliá, Manuel, Derecho penal del enemigo, Thomson Civitas, cuadernos, Madrid, España 2003.
- MANCERA Espinoza, Miguel Ángel, ¿Derecho penal del enemigo? Instituto de Investigaciones Jurídica [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, voz Garantía Federal, Diccionario de Derecho Constitucional, Porrúa-UNAM, 2002.
- QUINCHE Ramírez, Manuel Fernando, El control de constitucionalidad, Universidad del Rosario, Bogotá, 2013.
- ROLLA, Giancarlo, “Técnicas de garantía y cláusulas de interpretación de los derechos fundamentales. Consideraciones sobre las Constituciones de América Latina y de la Unión Europea”, en Bazán, Víctor (Coord.), Derecho Procesal Constitucional Americano y Europeo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2010, Tomo I.
- SALAZAR, Pedro, “Del estado de excepción a la suspensión generalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución Mexicana, en Carbonell, Miguel y Pedro Salazar, La reforma constitucional de derechos humanos, nuevo paradigma, Porrúa, UNAM, México 2012.
- VALADÉS, Diego, Constitución y Democracia, UNAM, México, 2000.
- UNAM, Las Constituciones Latinoamericanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fondo de Cultura Económica, sección de obras de política y derecho, 1994.



SOBERANÍA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA  
EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL.  
ELEMENTOS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN  
DE LA REPÚBLICA MEXICANA  
Abraham Nuncio <sup>1</sup>

*Mudar el mundo, amigo Sancho, no  
es locura, ni utopía, es justicia.*  
Miguel de Cervantes Saavedra

**RESUMEN**

El presente trabajo tiene por objetivo demostrar, con argumentos historiográficos, por qué el régimen —Estado y Gobierno— de México es, hasta el presente, menos republicano que monárquico, y menos monárquico constitucional que monárquico despótico. Y cómo la causa de que así sea el *ejecutivismo* de *origen* presidencial, se halla en la Constitución de 1917 vigente. De aquí la necesidad de cambiar las bases del *ejecutivismo* de origen presidencial cuya condición necesaria es la de tener una nueva constitución. Los leves cambios que se le han hecho a la de 1917 en favor del soberano colectivo poco han cambiado la supremacía del *ejecutivismo* monárquico. Y esto considerando sólo las casi cuatro décadas que han corrido entre la reforma política de 1977 y nuestros días. Se requiere, pues, cambiar de constitución a efecto de que desaparezca el *ejecutivismo* que usurpa, en gran medida, la voluntad y facultades del soberano colectivo.

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Director del Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Investigador, periodista, literato, historiador y analista social. Articulista en diversos medios académicos y periodísticos. Monterrey, Nuevo León, México. Correo electrónico: abraham.nuncio@gmail.com

## UN PACTO SOCIAL IMPUESTO

Como suele ocurrir, el tiempo y la inercia van petrificando las palabras y éstas adquieren un significado que pareciese el correlato estricto de la realidad. Así ha ocurrido con el término *pacto social* atribuido a las constituciones, y, de manera muy específica, a la constitución mexicana.

La idea de las constituciones como un pacto social se deriva, empero, de una pequeña porción de realidad que es convertida, gracias al poder, en una ilusión con adherencias empíricas de alcances regionales, nacionales e incluso universales, y también en un mito expuesto y recogido como una teoría válida de la sociedad y el Estado. Este mito lo compartieron los pensadores ilustrados: Hobbs, Locke, Rousseau *et al* sobre el nuevo orden social que desembocó, tras un proceso revolucionario, en el Estado dominado por la burguesía en el occidente del planeta.

En la transición de la Alta Edad Media a la Baja Edad Media aparece un primer modelo de lo que serán en occidente los pactos sociales plasmados en una constitución. Este modelo es el resultado de un acuerdo entre dos fuerzas sociales: el monarca inglés Juan sin Tierra y los nobles, que luego de una revuelta lo obligaron a negociar por escrito el respeto a ciertos derechos y el otorgamiento de concesiones y privilegios a cambio de algunas prestaciones por parte de ellos. El resultado de esta negociación se plasmó en un documento conocido desde entonces con el término superlativo de *Carta Magna*.

<sup>2</sup> Una carta magna que era ciertamente un pacto, pero no entre “la sociedad civil” y el rey, sino entre los barones ingleses y la realeza (lo que hoy denominaríamos la *élite del uno por ciento*).<sup>3</sup>

Los términos de esa Carta tienen repercusiones de mayor amplitud que la representada por los intereses en juego. Por lo mismo, los intereses de muy diversas capas sociales, que no entraron en ese juego de fuerzas ni, por tanto, en los términos en que fue redactada la Carta Magna, se vieron residualmente favorecidos por los términos de esa ley y cobraron la categoría de derechos: el principio de legalidad que limitaba los actos arbitrarios del rey (el *habeas corpus*, su fruto más valioso, obligaba al debido proceso como máxima garantía de seguridad jurídica), una más amplia opción de credo, libertades económicas —sobre todo la de comercio—, regulación consensuada de los impuestos y otros.

El otro modelo, que es el de la democracia griega, en el que se inspiraron las revoluciones burguesas de los siglos XVIII y XIX, implicó un choque violento entre fuerzas sociales más amplias que las de la élite gobernante conformada, en lo fundamental, por la nobleza, el clero y la burguesía emergente. El nuevo Estado, si bien tiene una conducción social elitista, la presencia de masas populares en el curso de la revolución consigue que la constitución sea redactada sobre principios que, por primera vez, se consideran universales.

Para poder mandar en un régimen distinto al anterior, los griegos, acaudillados por Clístenes, libraron una lucha contra otro sector de este mismo pueblo que defendía la forma clanesca de organización política frente a la organización territorial impulsada

<sup>2</sup> Antes de que se expidiera la Carta Magna (10 de junio de 1215), los barones le presentaron al rey un documento llamado *Articles of the Barons* en el que le planteaban sus demandas.

<sup>3</sup> Es válido el paralelo, *mutatis mutandis*, entre esa transacción y las que los mexicanos de esta época conocemos entre el presidente de la República y Televisa o el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios o el Consejo Coordinador Empresarial o todos ellos juntos. De un pacto así, entre ese funcionario con las cúpulas empresariales nacionales en respuesta a las demandas imperialistas del capitalismo global nacieron las “reformas estructurales”.

por los insurgentes. Paradoja de las revoluciones burguesas que actualizan el proyecto democrático de Grecia es, en pleno racionalismo, el componente mítico que se extiende hasta nuestros días: la base teórica de estas constituciones, señaladamente la de Francia, parte del mito de la existencia de un conjunto de individuos con intereses antagónicos o contradictorios cuyo conflicto permanente los obliga a celebrar un pacto mediante el cual determinan, por consenso, la existencia de un árbitro imparcial cuya finalidad es mantener o restaurar la armonía del conjunto y para ello se le permite disponer de instrumentos suficientes —cuerpos armados, jueces, tribunales, espacios y medios punitivos para castigar ejemplarmente a los infractores— a efecto de poder cumplir su cometido. Por el hecho mismo del pacto, aquel conjunto de individuos adquiere el rango de sociedad. El mito complementario es el del cambio del titular de la soberanía: deja de ser el rey y en adelante será el pueblo. Salvo por destellos, el pueblo jamás ha mandado en la sociedad burguesa.

El conjunto de tales individuos en conflicto nunca existió y tampoco el pacto que dio lugar al Estado. La teoría del nuevo régimen, tras una lucha en la que corrió sangre incluida la del cuello de los monarcas franceses, no hizo sino inventar un conjunto así para recuperar, en las nuevas condiciones sociales, a ese individuo mítico cuyas características se reducían a tres: ser igual que los demás individuos ante la ley, ser libre y ser propietario. No eran éstas sino las características del burgués. Necesitaba una ley que considerara a todos por igual (degradaba con ello a la nobleza y subía de rango a su clase social); la libertad suficiente para realizar sus actividades económicas fundadas en la propiedad, y mantener un ámbito exclusivo al que el Gobierno no debía trasponer y sí respetar.

Traducidas a rango de derechos tales características, aunque declaradas universales, sólo valdrán plenamente para la élite de los propietarios tanto en la ley, y aun fuera de ella, como en la práctica; no así para los sectores no propietarios, es decir, la mayoría de la población. Son las mismas características que el neoliberalismo pone ahora en el primer plano social, económico y estatal. Por supuesto, de este discurso queda desechada la igualdad: permanece en la ley, pero es cada vez más negada en los hechos.

En cuanto al soberano, la división social del trabajo permitió que el vértice de una clase social sustituyera al soberano unipersonal y se mantuviera sin dar la cara para no revelar su mando supremo compartido por pocos y haciéndolo recaer, para efectos públicos y de publicidad, en un soberano aparente de carácter colectivo y difuso: el pueblo. Este soberano colectivo no llega a tener en realidad el mando, pero *lo delega*, en un acto de gran contenido teatral —campana electoral y sufragio— a quienes se postulan para gobernantes en el marco de campañas electorales. Tales gobernantes deben el cargo a su pertenencia a la élite cuyo poder supremo es velado por los negocios, acaso a su fortuna, o a quienes les patrocinan la campana o se asocian con ellos en empresas lucrativas a cambio de dar continuidad al sistema de dominación sobre la mayoría (el pueblo), según las prácticas y normas de la propiedad, la producción de mercancías, su circulación y consumo, y ciertas prebendas y privilegios específicos dentro del mismo circuito. Los votos sirven —mediante una serie de maniobras, con frecuencia turbias y las más de ellas vinculadas con transacciones comerciales—, para legitimar el poder de los gobernantes y su burocracia: la nueva nobleza. Ese poder es efectivo, pues confiere el uso coactivo de los cuerpos armados, la facultad de emitir leyes, la de castigar a sus infractores, la de imprimir dinero, imponer contribuciones, determinar el rumbo de la

actividad económica y el contenido y sentido de la propiedad sobre recursos naturales y medios de producción.

Sobre bases más pragmáticas, que actualizan la rebelión de los *landlords* (señores de la tierra o barones) contra el rey Juan sin Tierra, la élite propietaria de las colonias británicas no se sentía representada políticamente en los órganos de decisión del reino y planteó sin ambages: *no representation, no taxation* (si no hay representación, tampoco hay contribución). El reino inglés no aceptó su demanda y los futuros estadounidenses tomaron las armas en su contra. Así lograron su independencia. En la relación gobernantes-gobernados, quizá nada hay que irrite tanto a éstos que la falta de representación o la usurpación de la misma. En el ámbito iberoamericano, como ejemplos de ausencia de representación, las dictaduras de Porfirio Díaz o Augusto Pinochet; como ejemplo de usurpación, la ocupación del trono de los Borbones, así fuesen unos malos gobernantes, por el imperio napoleónico.

Los modelos aquí expuestos aceptan variaciones y matices, incluso alteraciones transitorias, pero se mantienen. La prueba, en un mundo dominado por el capitalismo, está en las potencias que lograron modificar los términos orgánicos de este sistema, si bien reproduciendo a la nobleza monárquica con un poder semejante al de la oligarquía burguesa, que es el de la oligarquía burocrática: Rusia y China.

Hay un modelo de cambio radical en la constitución, sobre bases pacíficas, y es el de Sudáfrica y el de los países que antes se mantuvieron dentro del bloque multinacional soviético. Este modelo, significativo en más de un sentido —sobre todo si vemos lo que fue la sociedad sudafricana antes y después de la eliminación del *apartheid*—, recoge varias de las tradiciones constitucionales europeas de contenido más democrático.

Al Estado lo determina —no para siempre ni de manera fatal— aquella fuerza social que encarna en grupos de individuos identificables que, en conjunto, constituyen el mando superior dentro de una sociedad. Usualmente funciona, formando puntos de intersección, con aliados que tienen influencia y cierto mando sobre algunos sectores sociales subordinados.

La soberanía y la representación política han estado vinculadas con la propiedad desde el momento en que un grupo social impone su dominio sobre otro y detenta un aparato de control, coerción y organización económica y social suficientes para sujetarlo a su voluntad. No ha habido guerra de conquista sin que el vencedor se haya apropiado de unas ciertas riquezas —el botín— y de propiedades relacionadas con la producción y la renta, y que en función de éstas haya podido disponer del trabajo esclavo o siervo de los vencidos. Los aztecas derrotaron a los principados, que antes también fueron tribus y que pasaron de esta condición a la de Estado en la medida en que fueron derrotando, igualmente, a sus rivales en el gran perímetro del valle central de México. Los españoles no mandan en tanto que Estado, sino derrotando al imperio azteca. Los independentistas no logran establecer un Estado de forma republicana sino tras largos años de lucha contra el poder español. El Estado de la incipiente burguesía mexicana se implanta tras otra guerra civil entre liberales y conservadores de la mano de la que libra el Gobierno republicano encabezado por Juárez contra las fuerzas imperiales de Francia. Ese Estado se consolida, después de dos alzamientos, con la dictadura de Porfirio Díaz y el movimiento revolucionario que la derroca. Finalmente, la facción carrancista de ese movimiento logra derrotar en el campo de batalla a villistas y zapatistas para imponer un orden político que conserva algunos de los rasgos de la dictadura porfiriana, que se irán

modificando —sin cambios de fondo— en el contexto de una dimensión internacional más avanzada del sistema capitalista.

El Gobierno representa el brazo ejecutivo de los estados, pero su burocracia adquiere, por los mismos instrumentos de poder en sus manos, una mayor o menor autonomía respecto a los otros protagonistas estatales. Entre sus aliados se pueden señalar, aparte de partidos políticos, a medios de comunicación y diversos cleros, a numerosas organizaciones educativas, culturales, filantrópicas y otras no lucrativas y, por supuesto, a las burocracias diferentes de la propia burocracia gubernamental: la empresarial, la eclesial, la sindical, la escolar, etcétera.

La tendencia ha sido a enmascarar a los otros protagonistas del Estado diferentes de la burocracia estatal, por un parte, y a dar el nombre de Estado exclusivamente al Gobierno. Este enmascaramiento facilita el ejercicio de la dominación de aquellos que mandan fuera del Gobierno —a veces también dentro—, pero con mayor efectividad cuando dejan que ese margen de autonomía gubernamental permanezca en manos distintas. Por poner un ejemplo de alta carga simbólica: en el banquillo de los acusados de Núremberg no estuvo ninguno de los miembros propietarios de la empresa Krupp, fabricante monopólica de las armas nazis.<sup>4</sup>

El Estado mexicano nada tiene que ver, pues, en su etapa germinal ni en su desenvolvimiento con pacto social alguno. Ha sido fruto de una lucha entre sectores de la propia sociedad mexicana y con fuerzas imperiales. Un grupo armado o con un arrollador poder financiero se ha impuesto a otro, si bien ya en el poder ha buscado el consenso para ejercer su hegemonía.

## LA SOBERANÍA EN MÉXICO

El poder público se nutrió en México, más que de ningún otro, del pretendido pacto social de occidente, sobre todo de sus versiones norteamericana y francesa, desde el proceso que culminó con su independencia.

En el curso de los diversos regímenes que ha roto y, a medias, recompuesto la sociedad mexicana, se pueden advertir con claridad los presupuestos de la soberanía, la representación política y el Estado constitucional en lo que han podido ser y en lo que no han sido.

En la lucha por la independencia se van decantando las ideas del cambio de un soberano unipersonal a un soberano colectivo, y, por tanto, de la representación política y de un Estado producto de un pacto mediante la convocatoria a un congreso constituyente.

A la ausencia de los monarcas españoles cautivos en la ciudad francesa de Bayona por Napoleón surgen, tanto en España como sus colonias, las preguntas que todo ciudadano debiera hacerse para orientarse mejor en sus propósitos organizativos y de satisfacción a sus necesidades y demandas: ¿quién manda?, y ¿de quién es la propiedad que pertenece a los soberanos?

<sup>4</sup> Este monopolio lo tuvo desde la Primera Guerra Mundial. Alfred Krupp, su dueño, no pudo ser llevado a juicio por supuestas causas de salud. Habría que decir que tampoco estuvieron los dueños de la Chrysler, que participaron en el armado de la bomba atómica que fue lanzada sobre Hiroshima y Nagasaki, también debió ser juzgado el presidente norteamericano Harry S. Truman, responsable de la orden de emplearla en un genocidio.

Remontándose a Francisco de Victoria, Francisco Suárez, los grandes filósofos españoles del siglo XVI, y también a los pensadores ilustrados, sobre todo a Rousseau, los pensadores y caudillos de la Nueva España llegan a conclusiones de la mayor importancia. Por una parte, establecen que a la falta del rey o su sucesor legítimo, la soberanía “se había retrovertido al pueblo de cada reyno como su origen y fuente”, según la opinión de Fray Servando Teresa de Mier bajo el *nom de plume* de José Guerra.<sup>5</sup> Suárez no negaba que el poder tenía un carácter divino, pero que su primera depositaria era la sociedad de los hombres, misma que podía conservarlo, transferirlo y, en el caso, retomarlos. Y en torno a los bienes reales se considera, como lo hizo Francisco Primo de Verdad, síndico del ayuntamiento de la Ciudad de México, que los bienes del reino no eran originalmente del patrimonio del rey, sino que eran patrimonio de la nación, la cual los ponía en sus manos para administrarlos como buen jefe de familia.

Toda lucha social que haya pretendido o pretenda la nivelación social como principio de Estado y de Gobierno no puede sino actualizar las ideas que tuvo el padre Hidalgo sobre la propiedad. En el documento —sospechosamente poco difundido— que dio a Morelos en Indaparapeo como base de un régimen independiente establecía que las tierras de los españoles debían pasar a manos de las comunidades: “Se entregarán las tierras usurpadas por los europeos a los pueblos.” También señalaba que el nuevo país independiente debía cobrar a España lo que la Corona había tomado de sus riquezas: “Los gachupines deberán pagar todo lo que deben.”<sup>6</sup>

Las constituciones anteriores a la de 1917, salvo la que rigió —y no del todo— entre 1836 y 1857, tuvieron como ésta un carácter liberal, y en ellas estuvo presente la categoría de la propiedad. Los cuatro principios sobre los cuales se edifica el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 o, como se le conoce, Constitución de Apatzingán, eran libertad, igualdad, seguridad y propiedad. El constituyente de 1824 los recoge, aunque no con la misma precisión. La propiedad queda bajo la protección de lo que hoy llamamos *garantía de seguridad*. Dice en la fracción 3ª de su artículo 112:

El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado...<sup>7</sup>

Ninguna de ellas recogió en sus textos reivindicaciones radicales como las de Hidalgo, y ni siquiera el principio que estableció Morelos en sus *Sentimientos de la Nación*: “moderar la opulencia y la indigencia”. Los efectos de no legislar adecuadamente sobre la interpretación de Primo de Verdad en torno a los bienes nacionales y la puesta en práctica de los deseos de Hidalgo y Morelos nos han acompañado a lo largo de más de dos siglos. El patrimonialismo del monarca español, que disponía discrecionalmente de

<sup>5</sup> Servando Teresa de Mier y Guerra, *Historia de la revolución de Nueva España*; México, 1981, Ediciones EUFESA (ed. facsimilar de la de 1813), 29 p.

<sup>6</sup> Patricia Galeana, *La historia de México a través de sus documentos. Independencia, Reforma, Revolución*, Monterrey, 2010, ed. auditiva, CEP – Universidad Autónoma de Nuevo León, vol. I, Independencia, ed. Auditiva.

<sup>7</sup> V. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, ed. Conmemorativa, México, 2014, ed. Conmemorativa, Senado de la República/ CEP - Universidad Autónoma de Nuevo León. Sin esta edición modesta, el Senado, que celebró con gran pompa el bicentenario de la Constitución de Cádiz, habría dejado pasar por alto el bicentenario de la de Apatzingán.

las riquezas de América pertenecientes sólo en la forma al reino, fue heredado por los presidentes llamados republicanos.

Los mexicanos pasamos de ser monárquicos a ser republicanos, menos en el fondo que en la forma. En un lapso muy breve (1821-1824) y no sin altibajos, considerando el paréntesis que significó el imperio mexicano de Agustín de Iturbide, dejamos de ser los vasallos del monarca de España para ser ciudadanos republicanos, libres y soberanos.

El aprendizaje republicano no había sido posible madurarlo en las circunstancias bélicas y de grandes pugnas sociales antes de que fuese promulgada la Constitución Republicana de 1824. Textualmente:

Art. 5. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.<sup>8</sup>

Ese aprendizaje larvario, a pesar de la poca difusión que tuvo el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, estaba sin duda presente en el constituyente de 1824. En el México independiente, el Estado surge endeble y de manera semejante a sus antecedentes: tras una larga guerra. En la Constitución de 1824, la soberanía y la representación política siguen las ideas plasmadas por los constituyentes de Chilpancingo-Apatzingán en el cuerpo del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. En su artículo 5 establece que la “soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional” integrada por diputados elegidos por la ciudadanía, según lo prescrito por la propia constitución. Así se concluye del artículo 4, que reconoce a los ciudadanos el establecimiento del “gobierno que mas les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera”.<sup>9</sup>

En el Decreto inspirado en los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y Pavón se lee:

Art. 5 Que la Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de número.

En ambas constituciones, el soberano colectivo debía ejercer su potestad de mando primordial a través de sus representantes. Más concisa, la Constitución de 1857 retoma el concepto y preceptúa:

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

La Constitución de 1917 reproduce, en el mismo numeral de su articulado, casi sin cambios, la redacción de la de 1857; sólo precisa: “...Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio *de éste...*” (cursivas mías).

Es necesario diferenciar la radicación de la soberanía de su ejercicio. En todas las constituciones del México independiente, hasta la que hoy nos rige, se establece que, si bien reside en el pueblo y de él dimana el poder público, su ejercicio se efectúa a través de sus representantes.<sup>10</sup> La sutileza no desecha la exclusión. Si la soberanía la ejerce el

<sup>8</sup> Mantengo la redacción del original de donde las palabras nación y república aparecen sin acento.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> “Por medio de los poderes de la Unión”, dice el texto de la constitución vigente y decía la de 1857.

pueblo a través de sus representantes y no se dice que puede ejercerla de otra manera, la inferencia obliga a pensar en la exclusión: sólo a través de sus representantes. No obstante, el propio artículo 39 la pone en lo más alto de las normas constitucionales.

La Constitución de 1857, de confección más nítidamente liberal, también prescribe en su artículo 27 el derecho de propiedad y sus excepciones: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización...” En esta carta magna se toma en cuenta la igualdad legal, abstracción que no logró alterar en los hechos la horrible desigualdad social que denunciaban los propios reformadores que aprobaron esa constitución y en cuya sima los indios llevaban una vida miserable y llena de penurias.

Fue hasta la Constitución de 1917 que al pueblo, en nombre del cual se han promulgado las constituciones occidentales, le son reconocidos ciertos derechos luego de una truculenta guerra civil. Los derechos laborales y otros que se desprenden de la vida campesina pegada a la tierra fueron objeto de una minuciosa legislación; lo mismo puede decirse de los derechos de los trabajadores de la ciudad. La educación, objetivo liberal de validez sin duda universal fue, asimismo, considerada en detalle por la Constitución de 1917. Y algo de suma importancia por su actual significado: por primera vez en un texto constitucional se establecía la propiedad de la nación sobre las tierras, aguas y el subsuelo del territorio que ocupa, reverberando en ella aquel lejano planteamiento hecho por el síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, Francisco Primo de Verdad.

En la recuperación del modelo griego de democracia se optó por una reinterpretación reduccionista de lo que fue este régimen tras el triunfo de un sector de la población griega para implantar el régimen democrático sobre una base territorial y, justamente, con representantes nombrados a partir de asambleas. La asamblea, institución primigenia de la humanidad y su órgano máximo de toma de decisiones fue adoptada por los griegos para organizar a la ciudadanía y hacerla participar —con sus limitantes de origen y sus posibilidades presentes y futuras—, la cual operaba, a la vez, como ámbito central de participación, elección y representación del *demos* correspondiente a los distritos en que fue subdividida la ciudad-estado de los griegos. Es preciso afirmar, por lo mismo de la falacia reduccionista, que no ha habido otro régimen, tanto por su método como por sus mecanismos democráticos, que haya sido más representativo que el de la democracia griega. Democracia directa y representativa a la vez, así fue la que a través de diversos niveles de asambleas conducía a los representantes de los *demos* a la asamblea general donde se tomaban las decisiones de mayor significado y dimensión del Estado griego y que llegaba a reunir un cuórum de seis mil ciudadanos.

Los estragos causados por la expansión en curso del capitalismo mundial —litóticamente llamado neoliberal—, que en México han resultado de consecuencias más graves por la sumisión de sus Gobiernos al Estado supranacional controlado por las potencias capitalistas y sus extensiones financieras —empresas transnacionales de tendencias monopólicas y los organismos monetarios y bancarios llamados multilaterales—, han dado lugar en muy diversos y numerosos países al cuestionamiento de la democracia meramente representativa y así se ha desarrollado un movimiento al que se ha denominado genéricamente como de *democracia participativa*. Incipiente como es la democracia participativa y cooptada en diversos grados por el régimen de la burguesía, su destino es aún incierto, sobre todo porque la matriz capitalista en

que se presenta el movimiento de participación de los ciudadanos está lejos de nivelar opulencia e indignancia, para usar los términos de Morelos.

En ese esquema, con dos siglos de existencia escrita en nuestros diversos documentos constitucionales, la soberanía colectiva no ha logrado fortalecerse en la práctica y menos aún florecer. Dadas estas circunstancias, el soberano colectivo ve reducido o nulificado su poder frente a sus presuntos representantes. En los debates de la asamblea constituyente de 1917, la comisión dictaminadora interpretaba la soberanía, desde un punto de vista histórico, como la lucha entre el poder temporal y la Iglesia —“fecunda para los pueblos”, dice el texto del dictamen— a lo largo de la Edad Media que culminó con la separación de ambos poderes. A Jean Bodin (1529-1596) se le atribuye el término soberanía: *super omnia*, “el más alto poder de todos”.<sup>11</sup> La soberanía, en el criterio del constituyente, es “la base esencial de los regímenes democráticos”. Más que de doctrinas políticas, decía, la soberanía respondía a convicciones acumuladas en el curso de las luchas de los mexicanos, “de tal manera, que nuestros triunfos, nuestras prosperidades y todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más levantado y de más querido, se encuentra estrechamente ligado con la soberanía popular”. Corolario obligado de esta reflexión fue considerar que:

Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra: dispone libremente de su suerte.<sup>12</sup>

¿Qué pasa en un mundo donde, con el nombre de globalización, las potencias económicas tienden a recolonizar a los países que antes, mientras mantuvieron una política nacionalista, pudieron disponer de un mayor margen de autodeterminación y del uso de sus recursos naturales? ¿Se justifica la disminución soberana del pueblo porque haya mayor intercambio comercial y financiero a nivel planetario y asistamos al auge de las empresas multinacionales y de los hombres más ricos del mundo; porque sea mayor el control y la imposición de políticas públicas de corte antipopular y hasta antihumano de entidades supranacionales sobre las naciones menos provistas cuyos Gobiernos las aceptan usurpando la voluntad de sus gobernados y afectando los intereses de la mayoría; porque a nombre suyo se justifique la recolonización con el argumento de la “cooperación y la interdependencia entre las naciones”, como se suele decir, sin considerar la desigual participación en tales movimientos económicos con perjuicio de los países más débiles, entre los cuales la situación de Grecia, cuna de la democracia, es un paradigma?

Ni las potencias capitalistas dominantes ni los organismos multilaterales ni las empresas transnacionales están dispuestas a permitir que cierto concepto de soberanía, ése que está entre nosotros desde la Constitución de Apatzingán, hace más de doscientos años, cobre realidad; tampoco el humanismo renovado que ha visto en el mosaico pluriétnico y multicultural una fortaleza social. Menos aún la demanda vital en todo el mundo por preservar y conservar los recursos naturales de nuestro hábitat ni la mejora en la defensa y

<sup>11</sup> La detentación de ese poder mayor que todos, Bodin lo definía como “el poder de hacer y de abolir las leyes”. En esta definición ya late una visión que después desembocará en la concepción tripartita clásica del poder público.

<sup>12</sup> Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916 – 1917, Vol. I y II, México, 2014, ed. conmemorativa del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SEP / IJ-UNAM / INEHRM (Biblioteca Constitucional INEHRM-II), 963 p.

ejercicio de los derechos humanos. Esas entidades se preocupan por la persistencia de las condiciones que puedan prohiar el mayor control social y el mayor lucro.

La tarea de fortalecer y consolidar el hecho de que la soberanía reside en el pueblo y en él también la voluntad de qué deben y no deben hacer sus Gobiernos, así como si éstos y sus gobernantes han de continuar o no en el ejercicio de la representación de la soberanía popular. El pueblo mismo, en un gran plebiscito, tendría que pronunciarse porque su país cediera ciertas facultades específicas de su soberanía para constituir un órgano supranacional cuya existencia, en contraprestación, favoreciera el fortalecimiento de su propia soberanía, de sus condiciones de vida y de su capacidad para autodeterminarse. Esto sería válido, sobre todo para los países de América Latina, en un intento que pudiera actualizar y mejorar el antecedente de la anfictionía americana pensada por Bolívar, en el pasado, y de lo que ha podido ser, en sus mejores momentos, el Parlamento Europeo para los países de la Unión Europea que lo integran.

Las consideraciones que determinaron la incorporación del artículo 39 de la anterior constitución a la de 1917 habrían adquirido validez si no hubiese sido por las mutilaciones que se le hicieron al texto de la Constitución de 1857, empezando con aquéllas relacionadas con las funciones y facultades del presidente de la república. En el artículo 103 de ese antecedente constitucional se establecía que el presidente sólo podía “ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y otros delitos graves del orden común”.

Como lo han señalado diversos autores, es del todo inaceptable que el funcionario único en que se deposita el ejercicio del “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión”, sea prácticamente irresponsable. “Esto significa —dice Clemente Valdés S.— que el presidente de la república no puede ser juzgado por actos u omisiones que vayan en contra de los intereses públicos fundamentales”.<sup>13</sup>

El presidente de la república no puede continuar en su carácter de supremo gobernante, por encima de lo que son los servidores públicos —en el caso, con prerrogativas mayores a las que tienen diputados y senadores— y también de los titulares de la soberanía nacional.

Cuando Krauze señala que los presidentes mexicanos son, en territorio mexicano, una versión actualizada de los Borbones en la mejor tradición despótica de Fernando VII, no deja de tener razón. Más aún: mayores restricciones tenía el rey según la constitución de Cádiz, que las que tiene un presidente mexicano. Resulta así, que tanto constitucionalmente como en los hechos, estos funcionarios tienen un mayor poder que los soberanos por antonomasia en un régimen democrático: los individuos que constituyen el pueblo.

La ola de participación ciudadana que se ha venido desplegando, sobre todo en este siglo, ha empezado a repercutir en la política mexicana. Existen, en casi todos los estados de la república, leyes de participación ciudadana que contemplan figuras tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la contraloría social y otras que permiten una mayor incidencia del soberano colectivo —sobre todo a través de su dimensión ciudadana— en la vida pública de esas entidades.<sup>14</sup>

Vale la pena señalar que no existe, a nivel federal, un instrumento, salvo el muy manipulable y simulado de la elección de autoridades, del que pueda disponer el soberano colectivo para hacer valer los derechos que le confiere el hecho de ser el titular de la soberanía nacional.

<sup>13</sup> Clemente Valdés S., *La constitución como instrumento de dominio*, México, Ediciones Coyoacán, 2000, pp. 15 – 19.

<sup>14</sup> En varios estados se contempla la figura de la revocación de mandato: Morelos, Oaxaca y Nuevo León, entre ellos.

Un principio que es preciso establecer, para darle al soberano colectivo el ejercicio pleno de esas facultades, tiene por condición una estructura constitucional diferente de los poderes públicos, empezando por el poder ejecutivo. Tan deforme resulta a estas alturas este poder, que ya no bastaría con modificar varios artículos de la constitución vigente que le confieren al núcleo del poder ejecutivo y a su figura solar, el presidente de la república, unas facultades tan desmesuradas que resultan contrarias a la soberanía del pueblo dentro de un Estado republicano y democrático.

## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

México nace, cursa sus primeras etapas de vida independiente y se consolida como Estado en condiciones de una representación política precaria, en cuyo fondo palpita la injusticia, la arbitrariedad y el despotismo en diversos grados de concreción.

Nuestra primera incursión en el ejercicio de la representación política fue tan injusta y discriminatoria por parte de los convocantes a la asamblea constituyente de Cádiz, como ingenua y frustrante para los diputados americanos.<sup>15</sup> En el capítulo 1 se establecía que “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, pero en la propia ley se discriminaba a “los españoles que por cualquiera línea son tenidos y reputados por originarios del África”.

Los americanos de la época eran vasallos, y la condición para ser ciudadano del reino suponía, en lo fundamental, tener la calidad de propietario, sobre todo si ejercía el cargo de representante. El requisito era tener una renta derivada de bienes propios. Tal asimetría seguirá prevaleciendo en las leyes electorales derivadas de la Constitución de Cádiz y de las que instituyeron en el México independiente los gobiernos conservadores.<sup>16</sup>

Esas restricciones ponían a la mayoría de la población fuera del perímetro ciudadano. En la propia convocatoria a Cortes, a la diputación americana, cuyas bases ciudadanas eran mayoritarias en relación con las de los peninsulares, le fue asignada una representación minoritaria. El subrayado de su infrarrepresentación estaba dado por la procedencia misma de los diputados que nos representaron en Cádiz. Sin exagerar, eran prelados, hacendados o ricos comerciantes; en suma una élite ciudadana que negaba, *ab ovo*, el término mismo de representación.

Las condiciones de la población mexicana mayoritaria, que eran de pobreza, ignorancia y analfabetismo, fueron ajenas al doble derecho a votar y ser votado durante todo el largo siglo XIX, cuyo fin apenas se verá dibujar al doblar la tercera década del siglo XX.

Los altibajos que registra la vida política nacional en el siglo XIX reponen, más que disipar, el poder unipersonal en los caciquismos, caudillismos y dictaduras —parientes cercanos de la monarquía despótica— que lo reciclan. El presidencialismo del siglo XX, con otra nomenclatura y parafernalia, no abandona del todo al poder monárquico. Ni siquiera la alternancia del poder en el siglo XXI ha podido deshacerse de esta estructura

<sup>15</sup> Puede hablarse de un ejercicio representativo anterior, el promovido por José Bonaparte para expedir el estatuto llamado Constitución de Bayona. Pero los términos de la representación concedida al pueblo y a las colonias, incluidas la Filipinas, eran tan ofensivos por la disminución política en que nos ponían que tal ejercicio se tocaba con un acto bufo.

<sup>16</sup> V. Gustavo Ernesto Emmerich, “Las elecciones en México: 1808-1911: ¿Sufragio efectivo, No reelección?”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, 1985, Siglo XXI Editores. 124 – 152 pp.

de poder. El *ejecutivismo* sustituye, sin grandes diferencias de fondo, al poder unipersonal de un monarca déspota.

Los poderes desmedidos que acumula el presidente de la república fueron producto de una guerra civil y de la necesidad que tenía el caudillo que dirigió a la facción victoriosa de conservarlos frente a sus enemigos, derrotados pero con indudable influencia popular, y a sus propios subordinados jadeantes por quitárselos, a efecto de no verse desestabilizado en algún momento sin finalmente conseguirlo.

Pero ya para entonces el *Primer Mandatario de la Nación* (un título casi nobiliario) se ha convertido en un funcionario único, blindado para cualquier efecto legal contra sus eventuales actos de corrupción, impunidad, quebrantamiento del orden constitucional y actos de dictadura.

Como todos los Estados que surgen de la imposición de una fuerza militar sobre otra, por encima de las leyes escritas se encuentran *las leyes de mando*. Éstas no son otras que órdenes verticales emitidas por el individuo que concentra en sus manos el mando superior. Inadmisible en un Gobierno con separación de poderes; esta circunstancia se prolongó, asumiendo diversas formas, durante todo el siglo XX.

Las crisis de 1929 y 1940 serían el presagio sombrío de la democracia simulada, y con frecuencia negada mediante la violencia y el fraude, a lo largo del siglo XX y, con forzada excepción, el periodo presidencial 2000-2006, en lo que va del siglo XXI.

Los años veinte son, en buena medida, secuela de la tragedia ocurrida en los campos de batalla durante casi una década, así como de los intentos de golpe de Estado con asesinatos y gruesas violaciones al orden establecido en la Constitución de 1917. La representación política estaba lejos de alcanzar una institucionalidad mínima y más lejos aún del régimen definido desde la propia Constitución de 1917 que establece, en su art. 40:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

No terminaba aún el periodo constitucional en el cual se preveía la celebración de elecciones para presidente de la república, cuando Venustiano Carranza, el auto-proclamado jefe de las fuerzas constitucionalistas y presidente elegido en las elecciones de diciembre de 1917, se enfrentaba ya al llamado *Plan de Agua Prieta*, primera asonada en el marco de la nueva constitución urdida por los caudillos sonorenses. Este golpe de Estado obliga a Carranza a dejar la sede del poder y culmina con su muerte tras el ataque del que es objeto junto con su estado mayor y sus tropas en el pueblo de Tlaxcalantongo, rumbo a Veracruz. Tras la muerte de Carranza, Adolfo de la Huerta había sido nombrado presidente por el Congreso en un acto que recuperó fugazmente el parlamentarismo que la Convención de Aguascalientes había decidido que fuera la base del ejercicio de los poderes públicos. Más tarde, el Congreso se sujetaría a la voluntad de Obregón, quien buscó reelegirse en 1927 mediante un cambio a la Constitución que permitía quebrantar uno de los principios sostenido por los revolucionarios de 1910: la no reelección. Sin que la representación política hubiera podido adquirir cierto rango institucional, con ese acto —traición histórica si las hay— se la colapsaba. Hay que recordar que su sucesor en la presidencia había llegado al cargo tras el segundo levantamiento protagonizado por el general Adolfo de la Huerta, ya antes presidente interino.

Muerto Obregón, nuevamente es el Congreso el que nombra al presidente que entrará en funciones para el siguiente periodo constitucional. Se trata, como en la ocasión anterior, de un parlamentarismo improvisado y sin consecuencias.

En este lapso violento de asonadas y asesinatos a mansalva, la representación política no es tal, y por tanto el régimen representativo de la constitución no adquiere existencia en los hechos. Si se comparara la década de la que hablamos con la sucesión monárquica, la diferencia sería sólo de matices y formas, pero no se modificaría sensiblemente en los siguientes casi cien años, salvo con la elección de Vicente Fox.

La propia creación del Partido Nacional Revolucionario (PRN) —instrumento creado por Calles, tanto para dar una cierta estabilidad política al país como para fortalecer a la corriente identificada con la Revolución mexicana y, ante todo, para poder erigirse en el factótum del poder en el país—, ostenta la marca opuesta a la representación política: por una parte, cancela el cauce democrático, y, por la otra, debe responder al último levantamiento de los grupos que participaron en la revolución acaudillado por el general José Gonzalo Escobar, que se alza en contra del Gobierno de Emilio Portes Gil con su Plan de Hermosillo. Escobar es derrotado en el transcurso de 1929, uno de los años más explosivos que haya conocido el México contemporáneo. La lógica ciudadana de la rotación de autoridades a través del medio pacífico de las elecciones, que se agrupó en torno de la figura de José Vasconcelos y el Partido Nacional Antirreeleccionista, es derrotada por la lógica militar.

Como presidente y general de la revolución, Cárdenas pudo, no obstante, hacer efectivas varias de las reivindicaciones que existían en el texto constitucional. Aquéllas de carácter popular se habían encontrado con obstáculos políticos y de clase, y fue por ello que la reglamentación de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917 no se aprobaron sino tres lustros después. Con la expropiación de la industria petrolera y la movilización del magisterio para poder incorporar a la educación alfabetizada a grandes masas campesinas, Cárdenas pudo hacer que el país adquiriera mayor autonomía frente al imperialismo internacional, que hoy está de vuelta, y hacer que este sensible avance estuviera apoyado por el pueblo.

Pero esas reivindicaciones no eran suficientes para hacer del país un país democrático por dos razones: una sociedad encabezada por un régimen revolucionario tiende a moverse sobre las mismas bases militares que la hicieron triunfar. Y en este sentido, la *ley de mando* se impone sobre la ley escrita de la constitución. En segundo lugar, porque, frente a sí, como se vio en la crisis de 1940, la derecha había avanzado ideológicamente y estaba dispuesta a recuperar el terreno que había perdido con el derrocamiento de la dictadura porfiriana.

Con Manuel Ávila Camacho, que también era presidente y general, y con los presidentes civiles, que no dejaron de ser militares, pero con una política de centro derecha o de leve centro izquierda favorable a los intereses del capital nacional y extranjero, la concentración del poder se coaguló desde 1946 y hasta nuestros días. Útil seguirá siendo a la *ley de mando presidencial*, única norma que conocen y transmiten los militares de arriba hacia abajo y sin filtro alguno, para que la nueva orientación política e ideológica del país, incluidas la guerra de Felipe Calderón y la entrega desembozada de los bienes de propiedad nuclear de la nación, por el Gobierno de Enrique Peña Nieto, a los mismos que les fueron expropiados, pronto hará ochenta años, en el escenario de la disputa mundial de los mercados y la explotación de recursos naturales propiedad de la nación.

Como lo pudo concretar el autor Enrique Krauze en su libro *La presidencia imperial*, esa ley de mando presidencial no cesa como lo sugiere el silencio de este autor sobre el tema.

En la historia del México moderno ha habido unos cuantos presidentes reformadores, hombres decididos a escuchar el llamado del futuro. Porfirio Díaz, Plutarco Elías Calles y Miguel Alemán eran de esa estirpe modernizadora. Creían en el progreso económico más que en la libertad política. Eran los nuevos Borbones, los déspotas ilustrados de la edad moderna. A esa estirpe imperiosa e impaciente pertenecían Salinas de Gortari y su generación.<sup>17</sup>

El pueblo, si nos atenemos a la definición del artículo 39 constitucional, tan liberal como libertario, no ha sido ni es el soberano de la nación en el arco de una muy prolongada historia. La pregunta es si existe la posibilidad de que la soberanía del pueblo pueda existir como una realidad en el marco del capitalismo generador, por su naturaleza, de la desigualdad.

Una nueva constitución que aceptara la existencia del capital y la desigualdad espontánea que le es inherente tendría que ser construida no sólo con criterios semejantes a los de la nivelación pensada por Morelos, sino estableciendo todos los mecanismos para transitar de una monarquía disfrazada de república a una república democrática, que eso es lo que le faltó al socialismo republicano del esquema soviético y chino, para controlar no sólo al poder ejecutivo, sino a todos los poderes públicos en un mundo donde el dinero todo lo compra: desde los resultados electorales y el funcionamiento y la microfísica del poder en cada uno de los partidos políticos, hasta las principales decisiones del poder legislativo y de las resoluciones judiciales. Hay que entender que estos controles sólo pueden funcionar en manos del pueblo y de aquellas instituciones que de manera legítima y verdadera lo representen, no numéricamente, sino a partir de sus intereses.

Las mediciones internacionales hacen destacar al nuestro como uno de los países que más padecen desigualdad, pobreza, injusticia, concentración de la riqueza, violencia, corrupción, impunidad. Uno de los surtidores más potentes de la corrupción y la impunidad es, en buena medida, el de los procesos electorales. Sin requerir demasiadas indagaciones ni pruebas, en la convicción de la mayoría de los mexicanos está el hecho de que ellos no tienen ni de lejos la capacidad para patrocinar la candidatura de un aspirante a un cargo de elección popular. De manera deliberada, las campañas electorales en México —éste es otro de los rasgos negativos en los que nos distinguimos en las evaluaciones internacionales— son algunas de las más caras del mundo.<sup>18</sup> Sobre todo la elección presidencial, que es tanto como la elección del soberano. Una imagen casi cinematográfica nos permite representarnos el momento en que, como presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari se reunió en la casa del exsecretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, para pedir que cada uno de los invitados al evento aportara la cantidad de 25 millones de pesos destinados a financiar la campaña de su partido, el Revolucionario Institucional, para las elecciones que tendrían lugar ese año.<sup>19</sup> ¿Qué ciudadano común podría poner 25 millones de pesos para una campaña y

<sup>17</sup> Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, 1997, Tusquets Editores, p. 418.

<sup>18</sup> Arnaldo Córdova, el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, ha dicho que la democracia cuesta. En cierta forma, los mexicanos no cuestionarían tanto el derroche que significa cada proceso electoral si lo que sus recursos significan tuvieran algo que ver con la democracia. Pero no es así. El silogismo es elemental: si la nuestra fuera una democracia, las elecciones no costarían lo que cuestan.

<sup>19</sup> V. Abraham Nuncio, "Dinero y elecciones en un contexto desigual y delictivo", en Abraham Nuncio (Coord), *Democracia y elecciones en Nuevo León*, Monterrey, 2009, Universidad Autónoma de Nuevo León.

quién que los ponga no tiene derecho, como los barones ingleses, a exigirle al monarca presente y futuro dos cosas: la primera, orientar la política en el sentido que a él y su grupo interese, y, la segunda, obtener de ambos personajes privilegios y prebendas específicos de muy variada índole? Las multas de cientos y hasta miles de millones de pesos que se les han impuesto al PRI y al PAN, ¿no significan una enorme captación de recursos corruptos, un fraude electoral y una estafa a los contribuyentes, además de todos los daños colaterales?

Las maniobras descritas significan, ante todo, la negación de la república y de la democracia, ambas basadas en los valores y las prácticas de la libertad y la igualdad. Ahora todo se pretende justificar con la necesidad de ser competitivos. Y los partidos, que saben que la competencia electoral tiene por base la capacidad financiera, no se han molestado en preguntarse qué es la competitividad, sobre todo en aquellos países a los cuales se pretende imitar para dejar atrás el subdesarrollo. ¿No esos países compiten, no sólo con procesos electorales menos costosos que los nuestros?, ¿no su capacidad de competencia reside en mantener ciertas tasas de empleo que no redunden en la marginación y la miseria, salarios que permitan una vida más o menos decorosa y el crecimiento del mercado interno, niveles de salud, educación, seguridad social, vivienda y tiempo libre para que la masa de los trabajadores resulte más productiva? Pero los partidos no están preocupados por estas cuestiones y es por ello que ninguno se ha atrevido a demandar, a través de su desdoblamiento legislativo, la absoluta necesidad de abatir al mínimo los costos de las campañas electorales. Ni siquiera por la párvula razón —ellos lo saben— de que cada porción de los recursos con los cuales financian sus campañas les va a reducir su autonomía en el ejercicio del Gobierno.

En las recientes elecciones para elegir gobernadores en doce estados del país, el porcentaje promedio de los candidatos que las ganaron (22%) rondó el que Edgardo Buscaglia considera es base de una elección ilegítima: 20% del padrón electoral. Su futura representación podría evaluársela, cuando mucho, como supletoria: el término empleado por los constituyentes del Congreso de Chilpancingo para referirse a la que ellos consideraban que era la suya por no haber la posibilidad, en condiciones de guerra, de convocar a representantes de todo el territorio nacional.

Algo semejante ocurrió en torno a la elección de representantes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Los partidos se sorprendieron de la baja participación de la ciudadanía en las urnas. Apenas alcanzó el 28.67% de la lista nominal. Entre otras, hay dos razones que no pueden soslayarse en la explicación del desinterés reflejado en estos comicios. Comicios de mayor importancia aún que la elección para elegir autoridades por entrañar, en sus resultados, la integración de esa asamblea que decidirá los objetivos, definiciones y formas de la constitución que regirá a la capital de la república.

La explicación hay que buscarla en la historia de la asamblea de representantes en los más de dos siglos que tenemos de vida independiente. Son otra vez las situaciones límite las que pueden echar mayor luz sobre el destino secundario que ha tenido el llamado poder legislativo en nuestro país. Apenas llegado al poder, y ante la resistencia que encontraba a su aspiración de coronarse emperador, Agustín de Iturbide disolvió el Congreso. Salvada esta circunstancia con su caída, al Congreso, sin embargo, no le esperaban días mejores. El ascenso de la derecha y la existencia del Supremo Poder Conservador, que concentró facultades de corte monárquico, impidió que la asamblea de

nuestros representantes pudiera tomar las decisiones que corresponden a la autonomía del poder público representativo por antonomasia.

La figura del caudillo hizo, en buena medida, las veces del virrey colonial. Antonio López de Santa Anna sustituyó al funcionario monárquico con una de sus formas reverenciales que logró que le fueran dispensadas por una nueva corte dentro de un régimen pseudorrepublicano: *Alteza Serenísima*. Salvo el congreso unicameral de los reformadores, encabezados por Benito Juárez, el poder legislativo, ya bicameral en la presidencia de Miguel Lerdo de Tejada, volvió a perder su vigor y a servir de órgano apendicular de las decisiones militares —las famosas órdenes de la *ley de mando*— de Porfirio Díaz. Ni siquiera el triunfo popular conseguido en la primera etapa de la revolución y cuya síntesis personificó Francisco I. Madero fue suficiente para que el poder legislativo no sufrieran las consecuencias tras su asesinato alevé y el golpe de Estado que llevó a ocupar la silla presidencial al general Victoriano Huerta. Otro asesinato, esta vez el cometido por el propio Gobierno golpista, en la persona digna y valiente de Belisario Domínguez disipaba la existencia formal del poder legislativo. Por desgracia, los revolucionarios, que habían convocado a la Convención de Aguascalientes (la asamblea que pudo haber sido la constituyente de un nuevo régimen popular y con características democráticas) no pudo conseguir sus objetivos pacíficos y la guerra, fenómeno contrario a las decisiones de un régimen democrático cuyo órgano fundamental es la asamblea, condujo el enfrentamiento armado entre las diferentes fuerzas de la revolución.

La asamblea, órgano primigenio y espontáneo de la humanidad en el intento de resolver sus problemas comunes, no logró ser reconocida en el México posrevolucionario ni tampoco tener ella misma la fuerza, las convicciones y la dignidad suficientes para defender su autonomía y su carácter representativo. Álvaro Obregón, el expresidente y caudillo, tomó la decisión de cambiar la constitución para poder reelegirse y la asamblea se sometió a sus designios. Otro monarca de la dinastía militar decidió que los legisladores no debían reelegirse y los legisladores aceptaron esta decisión. Ulteriores parlamentarios, por órdenes de otro monarca “republicano” de la misma dinastía, sancionaron fraudes electorales en tanto que colegio electoral y el paulatino embarnecimiento del poder presidencial. Nuestra asamblea aplaudió crímenes masivos como el decidido por otro monarca sexenal en la Plaza de las Tres Culturas. Nuestra asamblea también acató la orden presidencial de estatizar la banca, de crear la banca paralela, de sanear las finanzas de los bancos estatizados y de regresarlos limpios y fusionados a sus antiguos concesionarios privados. De igual manera ejecutó otra decisión presidencial y así se produjo la contrarreforma agraria, que expulsó a millones de trabajadores del campo. Y por la misma vía nos sujetó a tratados internacionales de libre comercio cuyos resultados están a la vista: la pobreza de la población aumenta sin cesar; la economía nacional ha pasado a ser regida por los monopolios propios y ajenos; nuestros recursos naturales estratégicos se han puesto en manos de varias de las Siete Hermanas a las que les fue expropiado el petróleo en 1938. Obedeciendo órdenes presidenciales nuestra asamblea, ha hecho que los mexicanos de menores recursos paguemos las deudas de las familias más ricas, y en el sexenio que corre nuestra asamblea, siguiendo otra orden monárquica del presidente, ha aprobado las llamadas “reformas estructurales” para despojar a los mexicanos de recursos naturales,

fuerza organizativa de índole laboral y social e implantar la represión como método de solución a los grandes problemas nacionales.

La otra parte de la explicación del poco atractivo que tuvo para la sociedad capitalina el hecho de elegir constituyentes para diseñar un nuevo orden jurídico para el perímetro más extendido pero también el de mayor cultura y participación ciudadana fue, incluso respondiendo a esta última consideración, la pobre cultura política que, por principio, debieran fomentar los principales responsables de su desarrollo: los partidos políticos. Perdidos en el laberinto electoral, para ellos si algo puede no tener la menor importancia es la cultura política. Si la transparencia se hubiese posado en sus movimientos financieros, con toda claridad se podría ver que las partidas específicas de los recursos que les asigna el Gobierno —no otros sino, los de nuestras contribuciones—, estas organizaciones los destinan para cualquier otro fin excepto el de cultivar a su militancia, a sus cuadros y a la propia ciudadanía en la teoría y práctica de la política.

## ELEMENTOS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

El Estado constitucional es aquél que logra crear condiciones políticas y sociales que respondan, en un documento al que se le da el valor de máxima ley, a los mandamientos que establece en sus principios y normas. Con frecuencia, la burocracia gobernante pretende que tales documentos sean vistos como cánones sagrados. Es preciso, a estas alturas de la discusión política, hacer ver que un Estado constitucional no se justifica por sí mismo. La constitución puede contener principios y cláusulas injustos, tiránicos y hasta de lesa humanidad. Es por ello que las constituciones, como cualquiera otra ley, deben estar sujetas a una permanente revisión. Y no sólo eso: cuando no existen posibilidades institucionales para reformarlas en todo aquello que no resulta de beneficio para el pueblo, lo conducente es sustituirlas por otras. La nuestra, en su artículo 39, le reconoce al pueblo precisamente esta potestad.

El acento histórico puesto en este trabajo tiene un fundamento metodológico: el demostrar, con base en la experiencia, que la actual constitución no responde, ni podría responder a las necesidades y demandas de la mayoría de los mexicanos, con sólo introducir en ella reformas paulatinas. La transición hacia la democracia, anunciada por la reforma política de 1977, cumplirá pronto cuarenta años, y sus avances, sobre todo si se los compara con sus retrocesos, son irrisorios. La inferencia lógica se impone: si la Constitución vigente no ha permitido, con todas las reformas que se le han hecho en cuatro décadas, que México y sus instituciones transiten hacia la democracia, es momento de apresurarlos y establecer un nuevo pacto social que quede consignado en una nueva constitución.

En esa nueva constitución tendrían que ponerse, en primer término, los principios que pudieran hacer practicable el tránsito de una república simulada, que funciona sobre las bases de una monarquía despótica, en la que la elección periódica de autoridades no le quita este carácter, a una república fundada en la igualdad y la libertad, y estructurada como un régimen democrático dentro de lo que permite, esto hay que decirlo, el capitalismo que rige al país. Más aún: es preciso que el nuevo texto constitucional reconozca explícitamente a este régimen político-económico y las desigualdades que

de él emanan, para tomar medidas permanentes, a fin de neutralizar sus daños, hasta donde esto sea posible,

Para alcanzar su objetivo es preciso desmontar lo que se ha denominado —para no arriesgar la definición conceptual del régimen— como hiperpresidencialismo; por principio, y dados los antecedentes de prepotencia y corrupción, la titularidad del poder ejecutivo debe recaer en un jefe de Estado, responsable de todo aquello relacionado con la soberanía frente al exterior, lo cual implica obligaciones específicas respecto a los bienes y servicios propiedad de la nación y, por lo tanto, ser el comandante en jefe de las fuerzas armadas, y en un jefe de Gobierno, responsable de la soberanía hacia el interior, y, por lo tanto, ser el comandante de la guardia nacional, así como de la ejecución de las políticas públicas establecidas por la asamblea nacional de representantes populares. Ambos funcionarios deben tener el carácter de servidores públicos y estar sujetos a las sanciones por actos de traición a la patria, actos de violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y a las libertades y derechos fundamentales de los mexicanos y por delitos graves del orden común. A efecto de no crear posibles complicidades de origen, su elección no sería en términos de fórmula. Sería aconsejable, además, que fueran elegidos por dos vías: de manera directa y de manera indirecta en segundo grado (por las asambleas estatales y la asamblea nacional), en proporción de cincuenta y cincuenta por ciento, respectivamente.

En la reconfiguración política propuesta, las facultades del Congreso deben ser mayores en materia de impuestos, egresos, presupuesto y régimen interior (calidad de vida, derechos fundamentales, seguridad, descentralización y desarrollo sustentable). Por las prácticas que en el propio ámbito del legislativo se han enquistado en términos de corrupción e impunidad, es necesario tener un *defensor del pueblo*, que vigile, supervise y sea coadyuvante del Ministerio Público, si así lo requiere el caso, en todos los actos administrativos de los poderes públicos, incluida la propia asamblea nacional de la cual dependerá el nombramiento de su titular. La renovación constitucional debe contemplar las prácticas del parlamento abierto y de la participación ciudadana.

La corrupción, que se ha convertido en el sistema circulatorio de la burocracia, los partidos políticos y la burguesía empresarial (legal e ilegal), requieren de una institución autónoma que pueda conocer de los casos donde se presente el fenómeno en los términos de un juicio en el que el derecho penal tenga cabida. La sociedad mexicana debe sanear sus instituciones y para ello precisa de un tribunal de cuentas.

También, con la autonomía que el poder judicial ha puesto en una situación de fragilidad que ha resultado ventajosa para el ejecutivo, el Gobierno mexicano requiere de un tribunal constitucional en el que los negocios de otro orden, y por supuesto los ilícitos, queden fuera de la interpretación de la constitución por parte de las autoridades judiciales —que no conforman en rigor un poder, son, de hecho, una extensión del ejecutivo— y a las resoluciones de ese nuevo órgano se sujeten, desde las fuerzas armadas hasta los reglamentos de tránsito municipales que violan cotidiana y sistemáticamente las normas superiores de la carta magna.

Otra institución que debe salir del ámbito decisorio del ejecutivo es la responsable de la persecución de los delitos. En el nombramiento del funcionario responsable debe intervenir, de una terna propuesta por el legislativo, el defensor del pueblo.

En el nivel de Gobierno estatal se requiere, más que los inútiles nombres de libres y soberanas que designan a las entidades federativas, de una autonomía efectiva que

signifique, sobre todo, respeto a su régimen interno por parte del ejecutivo y del legislativo federales, y prácticas fiscales que no hagan de los gobernadores lamentables pedigüenos de la presidencia de la república y de la dependencia que maneja los recursos dinerarios de la nación. Esta dependencia, por lo demás, debe contar, a título de síndico, con la presencia de una comisión del defensor del pueblo.

Lo mismo debe decirse del municipio: en lugar del gratuito adjetivo de “libre”, es necesario que su autonomía, respecto a los órdenes de Gobierno estatal y federal, quede garantizada por la elección territorial de cada uno de sus regidores, el nombramiento del síndico del ayuntamiento a cargo del defensor del pueblo en el municipio y la participación ciudadana a través de la contraloría social y el presupuesto participativo.

El federalismo en México, que es una práctica pendiente, sólo podría inaugurarse con el cumplimiento de las premisas apuntadas sobre sus tres niveles de Gobierno y los diferentes nuevos órganos que se proponen.

## CONCLUSIÓN

El pacto social, como fundamento del orden constitucional, no ha existido en la historia de nuestro país. Pero no es imposible llegar a un acto de esta naturaleza. He puesto de ejemplo, entre otros, el de Sudáfrica, que logró cambiar su régimen de manera pacífica. En la historia de la humanidad no ha habido, en el cambio de un régimen a otro, sino esta manera y la de las armas. La de las armas la conocemos, y su saldo no ha favorecido, en el largo plazo, ni a la soberanía ni a la representación política de carácter democrático. Los mexicanos nos enfrentamos ahora a esta disyuntiva y así hay que asumirla. Y de que surquemos una u otra de las dos vías depende, sobre todo, de los partidos políticos y de los órganos de Gobierno, esencialmente del Congreso de la Unión. No sólo eso: depende también de los diferentes sectores sociales organizados; del pueblo como subrayado de la fuerza que ha hecho posible, en el pasado, el tránsito de un régimen a otro.

## FUENTES DE CONSULTA

- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, 2005, Siglo XXI editores, 1698 pp.
- CERRONI, Umberto, *La Libertad de los modernos*, Barcelona, 1972, Ediciones Martínez Roca, S.A., 316 pp.
- COSÍO Villegas, Daniel (Coord.), *Historia General de México*, T.II, México, 1980, El Colegio de México, 446 pp.
- Constitución Política de la Monarquía Española*, Monterrey, 2012, Universidad Autónoma de Nuevo León, 120 p.
- DAGNINO, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en américa latina*, FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana (Colec. Sociología), México, 2010, 536 pp.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916 – 1917*, t. I y II, México, 2014, Secretaria de Educación Pública/Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM/ Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, (Biblioteca Constitucional INEHRM-IIJ), 1104 pp.
- GALEANA, Patricia, *La Historia de México a través de sus documentos Independencia, Reforma, Revolución*, t. I, II, III, Monterrey, 2010, Universidad Autónoma de Nuevo León, (col. De los Centenarios 1810 – 1910 – 2010, ed. Auditiva).
- HELD, David, *Modelos de Democracia*, Madrid, 1992, ed. Alianza Editorial, (col. Alianza Ensayo), 432 pp.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán*, Madrid, 1980, Editorial Nacional, 743 pp.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Argentina, 1963, M. Aguilar, (Biblioteca de iniciación filosófica), 261 pp.
- OCHOA González, Oscar (coord.), *La Reforma del Estado y la calidad de la democracia en México: una reflexión sobre sus instituciones*, México, 2008, Miguel Ángel Porrúa, 221 pp.
- NUNCIO, Abraham (Coord.), *Fray Servando en su Tinta*, Monterrey, 2013, Universidad Autónoma de Nuevo León, 150 pp.
- PROUDHON, Pierre Joseph, *¿Qué es la Propiedad?*, Barcelona, 1999, Ediciones Folio, S.A, 238 pp.
- PIPES, Richard, *Propiedad y libertad: dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*, México, 2002, Fondo de Cultura Económica, 405 pp.
- RAMÍREZ Tena, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 – 2005*, México, 2005, Editorial Porrúa, 1179 pp.
- RIEU Millan, Marie-Laure, *Memorias de América ante las Cortes de Cádiz (1811-1814)*, España, 2012, Ediciones Doce Calles, 375 pp.
- ROSANVALLON, Pierre, *La Contre-démocratie. La Politique à l'âge de la défiance*, Francia, 2006, ed. Seuil, (col. Les Livres du Nouveau Monde), 345 pp.
- ROUSSEAU Jean, Jacques, *El contrato social*, Madrid, 1983, Proyectos Editoriales (Col. Los Grandes Pensadores), 208 pp.
- SOBERANES, José Luis, Fix-Zamudio Héctor, *El Derecho en México*, México, 1996, Fondo de Cultura Económica (col. Popular), 323 pp.
- VALADÉS, Diego, *El sistema presidencial mexicano: actualidad y perspectivas*, Monterrey, 2012, Universidad Autónoma de Nuevo León (Cátedra Raúl Rangel Frías), 34 pp.
- Varios autores, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1976, 446 pp.

# CONSTITUCIÓN Y DESOBEDIENCIA CIVIL. A CIEN AÑOS DEL CONSTITUYENTE

Samuel Hernández Apodaca<sup>1</sup>

## RESUMEN

En el marco de los cien años de la Constitución de 1917, se presentan algunas reflexiones en torno a la soberanía, la legitimidad y la desobediencia civil.

En la época contemporánea, los autores han propuesto modelos de participación ciudadana que van más allá del simple voto: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, son algunos de ellas, pero muy poco se ha dicho, al menos en nuestro contexto nacional, sobre el papel que debe jugar la desobediencia civil en un Estado democrático. Sobre el tema se presentan algunas ideas de Lasalle, Thoreau, Bobbio, Mattucci, Raz, Dworkin, y Habermas.

El presente texto pretende dar elementos para la comprensión del protagonismo que puede jugar dicha figura para la protección de la Constitución y del Estado democrático de derecho.

---

<sup>1</sup>Miembro de la REDIPAL. Doctor en Derecho. CEO y fundador de PaideiaMx, Consultoría para el conocimiento. Director de la revista *Quaestionis*. Autor de la columna *Iusfilosofando*. Twitter @iusfilosofo. Correo electrónico: ius.filosofo@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

Ahora que estamos en los albores del centenario de nuestra Constitución, la de 1917, bien vale la pena hacer algunas reflexiones en torno al papel que debe jugar nuestra carta magna en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, pues es claro que las constituciones se han convertido en la ley suprema de las sociedades modernas y, consecuentemente, deben estar a la altura de las transformaciones que estas sociedades están viviendo.

El gran debate está en la supremacía de la constitución y si es legítima; es decir, si cuenta con el respaldo popular y si expresa los principios fundamentales del Estado democrático de derecho.

En este punto, parece necesario recordar que las constituciones son el elemento que vincula a la sociedad. Como dice Lasalle:

Allí donde la Constitución escrita no corresponde a la real, estalla inevitablemente un conflicto que no hay manera de eludir y en el que, a la larga, tarde o temprano, la Constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes del país (Lasalle, 2004: 29).

De ahí que no debamos ver a las constituciones como simples escritos, como esqueletos legales finales que definen por sí mismos los principios básicos y estructurales de la sociedad como el de justicia. Tampoco se les puede ver como originarias del Estado de derecho, dice Giuseppe de Vergottini:

Las primeras *Constituciones* fueron introducidas en el marco de un proceso de limitación y fragmentación del poder absoluto tal como se había afirmado en las monarquías europeas. Por ello, todavía al propio concepto de *Constitución* se le considera a menudo coincidente con el de poder político repartido (...) (Vergottini, 2002: 323) (las cursivas son mías).

En este contexto, hemos llegado al punto en que el basamento teórico debe fundarse en la realidad sociojurídica, esa realidad que a veces no se quiere incluir en la discusión o la que se pide editar en los diarios de debate. Cuando algunos diputados o senadores solicitan que de su intervención sean retiradas algunas expresiones o referencias expresadas en tribuna como ocurrió en la sesión del 19 de abril de 2016 cuando se debatía la Ley de Transparencia en la Cámara de Diputados. Debe tenerse presente que la sociedad política es una sociedad convencional y consecuentemente queda al arbitrio de los integrantes.

## EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA EN LA CONSTITUCIÓN

La soberanía surge como elemento defensivo de su independencia frente a otros poderes como la Iglesia y los señores feudales, y, posteriormente, la idea sirvió para fortalecer y extender el poder del monarca absoluto. Vale decir que “actualmente la soberanía es una cualidad que sólo puede predicarse del Estado como expresión de su poder supremo en el interior del mismo y de su independencia en el exterior y frente a los demás Estados” (*Enciclopedia jurídica, “Soberanía”*. <http://bit.ly/2ata8gU>).

De ahí que como dice Sartre citado por González:

(...) las relaciones humanas sólo se dan dentro del círculo conocido (...) por el cual la libertad del sujeto (...) implica el que otros (...) se tornen objeto, se cosifiquen por dicha libertad. Y consecuentemente, por el contrario, que la libertad de los otros implica la cosificación" (González, 1997: 34).

En nuestro entorno actual las personas no somos más que un número o código para el Gobierno, entendiendo al Gobierno como:

El conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad (...) una segunda acepción del término (...) que se apega más a la realidad del Estado moderno (...) conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder (Bobbio, *Diccionario de política*, 2002: 710).

Ahora bien, hay que comprender que un orden social legítimo no puede estar fundado sobre el poder, sino sobre el acuerdo. Un ejemplo claro de ello es el mismo constituyente de 1917 y los grupos que fueron representados en el mismo, entregando cada cual su libertad individual para buscar una más amplia. En la teoría política y jurídica el contractualismo plantea que el hombre, al constituir a una comunidad, renuncia a su libertad absoluta, a efecto de ceder y así cumplir los fines tras los cuales buscó la unión a la sociedad. Esa entrega se lleva a cabo mediante un pacto, el cual precisa que los individuos constituyan una sociedad.

Esa entrega de libertad ha constituido el cuerpo social del Estado, en virtud de un pacto por el cual se unen las voluntades de todos los particulares en una sola voluntad general colectiva, su objeto: el interés general o interés público entendido como Carla Huerta Ochoa lo refiere: "El término 'interés público' cumple con una o varias funciones, más que poseer un significado en el sistema jurídico mexicano, característica que no es exclusiva ni del concepto ni de nuestro sistema jurídico. El significado es atribuido por la regulación y delimitado por la jurisprudencia, pero en realidad no puede hablarse de un sentido unívoco del término 'interés público'" (Cfr. <http://bit.ly/2aeQgLx>).

De esta forma, es claro que los hombres del constituyente de 1917 no se rigieron por un pacto, sino que crearon un pacto que les permitió ponerse de acuerdo para formar un cuerpo político, y, en consecuencia, estar regidos por una ley que llamamos *constitución*.

Como bien señala Matteucci, "la constitución en efecto es la misma estructura de una comunidad política organizada, aquel orden necesario, aquel orden necesario que deriva de la designación de un poder soberano" (Matteucci, *Diccionario de política*, 2002: 335).

Atinadamente Norberto Bobbio en el análisis que hace de la obra de Montesquieu, sostiene que:

El hecho de que el hombre, por su naturaleza, no obedezca las leyes naturales tiene como consecuencia la distinción tajante entre el mundo físico y el humano. Tal consecuencia es la siguiente: para lograr el respeto de las leyes naturales, los hombres tienen que darse otras. Estas leyes son las positivas (...) (Bobbio, 2001: 124).

La referencia del autor da pie a recordar el contexto bajo el cual se construyó el marco constitucional que hoy está plasmado en el artículo 40, que a la letra dice:

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

Como se observa, la constitución es la vía por la cual el pueblo manifiesta su voluntad, y tal como lo expresa el artículo de referencia “constituirse en una República”, con características que el mismo pueblo determina. Esta idea de *voluntad del pueblo* encuentra su fundamento en el artículo 39 de nuestra carta magna en el que retoma la tesis del contractualismo:

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

El texto constitucional, en su primer párrafo, lo dice todo, al señalar claramente que la *soberanía nacional* reside esencial y originariamente en el *pueblo*. Veamos a qué me refiero. La palabra *soberanía* deriva del latín *super amicus* que significa señor supremo. La soberanía es sinónimo de poder, superior a cualquiera, inalienable e imprescriptible. Dicho concepto nace vinculado al derecho divino de los reyes a gobernar. Bodino aporta el concepto de soberanía, definiéndola como la *summa potestas* (potestad absoluta), perpetua e indivisible de una república (Bodino, 1986: 20).

Aunque no es tarea de esta ponencia hablar sobre las variantes de soberanía que teóricamente ya se han abordado en otros trabajos, es pertinente, sin embargo, referir que la soberanía debe ser inalienable (no se puede pasar de un pueblo a otro), imprescriptible (al encontrarse delegada por el pueblo que no la ejerce por sí mismo), única (por no reñir a otras soberanías) e indivisible (al no poder delegarse en partes) (Cruz, 2006: 218). Son igualmente atendibles otras ideas sobre el tema, como la de Nicola Matteucci que apunta:

En sentido amplio, el concepto político-jurídico (...) sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado (Matteucci, 2002: 1483).

Es fundamental comprender el contexto evolutivo del concepto aludido, es decir, soberanía, el cual permitirá sostener la tesis del contractualismo en la constitución. Veamos los siguientes casos.

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en 1812 en Cádiz y en la nueva España en septiembre del mismo año, establece en su artículo 3º: “La soberanía reside esencialmente en la Nación, (*sic*) y por lo mismo pertenece á (*sic*) esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. (Cfr. Orden jurídico <http://bit.ly/1PxwwnN>). La forma de Gobierno que planteaba era el de la monarquía.

Por su parte, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana, expedido el 22 de octubre de 1814 regula en su artículo segundo: “La facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga à los intereses de

la sociedad, constituye la soberanía”. Advierte en su artículo tercero: “Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenagenable, é (sic) indivisible”.

El artículo cuarto de dicho ordenamiento es contundente:

Como el gobierno no se instituye para honra ó interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, estos tienen derecho incontestable á (sic) establecer el gobierno que mas (sic) les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.

Dicha idea encuentra su fuerza en el mismo texto con la definición siguiente:

Por consiguiente la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución.

La relevancia que la constitución le da al pueblo, constituye un principio fundamental basado en la protección y seguridad de los ciudadanos “unidos voluntariamente en sociedad”, presencia indiscutible del contractualismo.

Aquí vale la pena retomar a Rousseau, quien señala que la soberanía es indivisible por la misma razón que es inalienable: porque la voluntad es general o no lo es; la declaración de esta voluntad constituye un acto de soberanía y es ley (Rousseau, 2008:14).

Es así que como consecuencia del contrato, cada voluntad individual es absorbida por la voluntad colectiva que no les quita la voluntad sino que la garantiza. Por ello, la voluntad general no es la suma de todas las voluntades, sino la renuncia de cada uno de sus propios intereses en favor de la colectividad.

Respecto al Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, sólo considera en su artículo 5:

La nación mexicana es libre, independiente y soberana: reconoce iguales derechos en las demás que habitan el globo; y su Gobierno es monárquico constitucional representativo y hereditario, con el nombre de Imperio Mexicano.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, estipula en su artículo 3:

La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente (sic) á esta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno, y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas ó variándolas, según crea convenirle más.

Como se puede observar, dicho ordenamiento, al igual que algunos enumerados con anterioridad, utilizan el término *nación* (al utilizar este término nos podemos estar refiriendo tanto a lo que es el territorio de un país en concreto como a los vecinos que se encuentran bajo el amparo de un mismo sistema de Gobierno. *Cfr.* <http://bit.ly/2aMPEhT>) y no *pueblo* o *sociedad* (en la actualidad *pueblo* se denomina al conjunto de personas que integran el Estado, donde no existen privilegios de raza, sexualidad, religión o estatus económico o social [*Cfr.* <http://bit.ly/2aeBL0c>]) como en otros textos constitucionales.

Ahora bien, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 no se encuentra referencia alguna a la soberanía; no obstante, advierte en su artículo 4: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”. Y complementa una idea soberana, cuando prioriza en su artículo 7º: “Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso general. Éste se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

Llama la atención que las Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836 omiten de igual forma referencia alguna a la idea de *soberanía*, y parece más bien implícita, pues advierte inicialmente antes del cuerpo del articulado:

El Presidente interino de la República mexicana, á los habitantes de ella, sabed: Que el Soberano Congreso nacional ha decretado las siguientes: Leyes Constitucionales(...).

Puede, entonces, concluirse que la nación es soberana por medio de sus representantes. Para el caso de las Bases de Organización Política de la República Mexicana, en alusión a la soberanía, considera en su artículo 1º: “La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular”.

En su artículo 5º describe:

La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. No se reunirán dos ó mas poderes en una sola corporacion (*sic*) o persona, ni se depositará el legislativo en un individuo.

Como se observa, utiliza dicho ordenamiento la idea de *nación* y describe cómo el poder público residirá en ella y se dividirá este poder para su ejercicio en los que ya conocemos actualmente.

El Acta Constitutiva y de Reformas dentro de sus considerandos describe:

Que los Estados Mexicanos, por un acto espontáneo de su propia é individual *soberanía* y para consolidar su independencia, afianzar su libertad, proveer á la defensa común, establecer la paz y procurar el bien (...).

Para continuar en sus puntos declarativos expone: “Que los Estados que componen la Unión Mexicana han recobrado la independencia y *soberanía*, que para su administracion (*sic*) interior se reservaron en la Constitución” (en ambos casos las cursivas son anotación del autor). Salvo las dos referencias citadas, dicha acta no tiene ninguna otra consideración respecto a la soberanía.

Ahora bien, las Bases para la administración de la Republica, hasta la promulgación de la Constitución, al igual que el Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana del 23 de mayo de 1856 no consideran la posibilidad de aludir a la idea de soberanía.

Es hasta la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857 donde se recupera en su artículo 39 la idea de soberanía al señalar:

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

Y continúa dicha idea al establecer en su artículo 41:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Union (*sic*) en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca á su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta constitucion (*sic*) federal y las particulares de los Estados, las que en ningun (*sic*) caso podrán contravenir á las estipulaciones del pacto federal.

Es de observarse que dicho ordenamiento, en su artículo 39, es esencialmente el mismo que actualmente nos rige, al igual que en el caso del artículo 41.

Para cerrar este apartado, es necesario referir al Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que da, sin duda, un revés en materia de soberanía, pues en relación con lo que establecía la aludida de 1857, éste señala:

Artículo 4°. El Emperador representa la Soberanía Nacional, y mientras otra cosa no se decreta en la organización definitiva del imperio, la ejerce en todos sus ramos por sí, ó por medio de las autoridades y funcionarios públicos.

Es de observarse que con el imperio, lo que anteriormente correspondía a los poderes, se concentra en una sola persona.

## LA CONSTITUCIÓN 1917 Y DESOBEDIENCIA CIVIL

Se han presentado ya elementos de comprensión de la soberanía y de su importancia, así como la forma en cómo fue incluida en las constituciones referidas. Ahora bien, es importante tener presente que las constituciones se han convertido en la ley suprema de las sociedades modernas, pero una constitución es suprema si es legítima, y es legítima si cuenta con el respaldo popular y si expresa los principios fundamentales del Estado de derecho.

Veremos en este apartado la relación entre soberanía y constitución, ya que tienen una relevancia importante en nuestro tema, pues el núcleo de la democracia liberal reside en la existencia de instituciones legales que permiten la expresión de la voluntad popular por medio de canales formales y regulados. Y es aquí donde la Constitución juega un papel fundamental como expresión de soberanía popular, aunque en los últimos años sólo hubiesen sido expresión de los políticos en turno.

Un ejemplo que ilustra la afirmación anterior son las reformas estructurales durante el periodo de Carlos Salinas (1988-1994). La económica, que abarcó a la reforma para la privatización bancaria que se dio en 1990 y que dejó la banca en manos de particulares. La reforma de 1992 que acabó con el reparto agrario y apoyó la privatización de los ejidos, decretaba oficialmente la conclusión del reparto agrario. La propuesta de Salinas aprobada por los legisladores reformó la constitución para iniciar un largo proceso de división de los ejidos en parcelas individuales y entregarlas como propiedad privada a los campesinos.

En ese mismo año, 1992, se hizo una reforma para el reconocimiento de derechos de los religiosos, a través de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Dicha reforma daba derecho de voto a los sacerdotes, otorgaba personalidad jurídica a las asociaciones religiosas, les permitía poseer bienes inmuebles y realizar actos de culto en lugares públicos. Un año más tarde, en 1993, se reformó el artículo 3° constitucional, retirándose la prohibición para que las asociaciones religiosas participaran en la educación.

Es oportuno recordar que dichas reformas no fueron tersas, por el contrario, constituyeron oposiciones en la Cámara de Diputados y en las calles, cuestionando la falta de representación de los legisladores y la legitimidad de dichas reformas. En este contexto, Merino advierte: “Hoy nuestros representantes son nuestros gobernantes, y sólo pueden ser nuestros gobernantes, si efectivamente nos representan” (Merino, 1995: 21).

Sobre la noción de legitimidad, Rodríguez Zepeda sostiene que implica que ese orden jurídico es reconocido como válido y que, de hecho, es utilizado por los miembros de la sociedad para coordinar sus acciones (Rodríguez, 1996: 47).

Para esta referencia, Jaqueline Jongitud nos da luces sobre la dimensión que podemos darle a la legalidad, legitimidad y la legitimación, al sostener que:

(...) a partir de un uso correcto del castellano, estos tres términos pueden ser distinguidos muy forzadamente, ello es así porque aunque la legalidad nos remita a ley, ello no excluye el problema de su justificación; y aunque la legitimidad nos lleve inmediatamente a la cuestión de la justicia, también nos enfrenta de manera inmediata a su significación ligada a lo legal (Jongitud, 2005:357).

Como describe la autora, la legitimidad está ligada a la legalidad. “Aquello que se ajusta, mediante las conductas externas reguladas a las disposiciones jurídicas establecidas” (Jongitud, 2005:357). Por legalidad debemos entender, como ya se advirtió, aquello que está conforme a la ley.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando las decisiones tomadas por nuestros representantes no reflejan los intereses y necesidades de los ciudadanos? ¿Hay alternativas más allá de las jurisdiccionales? Pues bien, una de las alternativas que planteo en este texto es el de la figura de la desobediencia civil, de la cual me ocuparé en las siguientes líneas.

Henry David Thoreau fue quien introdujo la idea al sostener que “todos los hombre reconocen el derecho a negar su lealtad y oponerse al gobierno cuando su tiranía o ineficacia sean desmesuradas e insoportables” (Thoreau, 2005: 23,24). Dicha idea se da en julio de 1849, mientras el ejército norteamericano se concentraba al sur del Río Grande para librar una batalla contra México. Mientras eso ocurría, Thoreau se negó a pagar los impuestos y por ello fue arrestado y pasó una noche en la cárcel de Concord en señal de protesta a lo que consideraba como una guerra injusta. Desde ese momento, la desobediencia civil llegaría a nuestro lenguaje y se quedaría para ser utilizada.

En la actualidad, el término *desobediencia civil* es utilizado por infinidad de movimientos sociales, pacifistas, ecologistas, feministas, de objeción de conciencia, minorías étnicas para reivindicar y lograr una mayor transformación social, política y jurídica. Como señala Antonio Pérez:

En la actualidad no son los partidos clásicos, sino los nuevos movimientos sociales –pacifistas, ecologistas, feministas... los verdaderos artífices de un cambio radical de la anquilosada estructura representativa en la que el sistema organizado ha convertido a la democracia. La desobediencia civil es una forma democrática de luchar por el reconocimiento de determinados derechos hasta conseguir que sean reconocidos por la correspondiente legislación. Desde esta perspectiva, se podría afirmar que el Estado comienza donde empieza la obediencia, mientras que la democracia comienza donde lo hace la desobediencia (Pérez, 1990:85).

Por su parte, Raz la define como “una violación del derecho políticamente motivada, hecha ya sea para contribuir directamente al cambio del derecho o de una política o,

bien, para expresar la protesta de uno, en contra o para disociarse de una disposición jurídica o de una política” (Raz, 1979: 263).

Aunque en nuestro contexto nacional algunos juristas y politólogos ven en la desobediencia civil el rompimiento del Estado de derecho y del *statu quo*, existen algunas otras corrientes que la consideran como refuerzo y consolidación al Estado constitucional. Bien señala Malem:

La desobediencia civil ha sido mencionada elogiosamente por prestigiosos juristas al afirmar que constituye una manera adecuada de violar los preceptos legales, ya que permite presentar, desde un punto de vista jurídico procesal, una reclamación de inconstitucionalidad de la ley que se cuestiona (Malem, 1990:45).

En el contexto de participación de la sociedad en que vivimos, la desobediencia civil se está convirtiendo en una vía alternativa de participación en la vida política, ya que contribuye a configurar la voluntad política de una sociedad, pues otorga legitimidad al Estado. Sirve citar a Peralta quien afirma:

El absolutismo de nuevo cuño que subyace actualmente en la fórmula parlamentario-partidocrática no se aviene, entonces, con la finalidad del Estado Constitucional: la garantía de la libertad a partir de la limitación objetiva del poder reglada por vía constitucional. Y es que el disfrute de las libertades civiles no basta, no es pleno si no se acompaña del ejercicio efectivo de la libertad política que es el alma de la democracia constitucional (Peralta, 2004: 255).

Los desobedientes justifican su protesta recurriendo a los mismos principios constitucionales a que la mayoría recurre para legitimarse. La desobediencia civil es un instrumento válido en el proceso de la formación democrática de la voluntad política.

Vale la pena rescatar la posición de Ronald Dworkin sobre la desobediencia civil, que al respecto señala:

Cuando la ley es incierta, en el sentido en que se puede dar una defensa plausible de ambas posiciones, un ciudadano que siga su propio juicio no está incurriendo en un comportamiento injusto. En casos así, nuestras prácticas le permiten seguir su propio juicio y lo estimulan a que lo haga. Por esa razón, nuestro gobierno tiene la especial responsabilidad de tratar de protegerlo y de aliviar su situación, siempre que pueda hacerlo sin causar grave daño a otros compromisos (Dworkin, 2002:316).

Para Jürgen Habermas, el modelo democrático representativo, en el que se toman decisiones, es un procedimiento imperfecto y, en consecuencia, necesita correcciones, pues no siempre la ruta del Proceso Legislativo tiene la eficacia precisa, sobre todo cuando las fuerzas políticas en el Congreso se convierten en una hegemonía que prioriza el modelo económico neoliberal; ante ello, la desobediencia civil sería una garantía extrajudicial que permitiría el control de constitucionalidad del ordenamiento legal secundario y en consecuencia representa un mecanismo último de defensa de los derechos fundamentales (Habermas, 2002: 78).

Habermas la considera un elemento normal y necesario de la cultura democrática; un instrumento para la realización de los fines del Estado democrático de derecho, una herramienta para el aseguramiento y fortalecimiento de los derechos constitucionales. Ahora bien, un Estado constitucional implica un Estado de derecho, pero no todo Estado de derecho implica necesariamente ser un Estado constitucional, pues como señala Elías

Díaz, se requieren las siguientes condiciones para hablar del mismo: “a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general; b) Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; c) Legalidad del gobierno: su regulación por la ley y el control judicial; d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material” (Díaz, 1966:18).

Tengamos presente que la legitimidad constitucional de la desobediencia civil funcionaría como garante y defensora de los derechos fundamentales, pues la constitución no es una mera norma jurídica del Estado, sino una norma fundamental, y, desde esta posición, desempeña la función primordial de garantizar los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

La desobediencia civil implica una violación simbólica de la norma como medio último de apelación a la mayoría, para que ésta esta mayoría, cuando se trata de una cuestión de principios, tenga a bien reflexionar una vez más sobre sus decisiones y a ser posible, revisarlas. Lo descrito debe permitirnos comprender que la constitución es cambiante ante los nuevos procesos sociales, económicos e históricos que se producen.

Ahora bien, la Constitución no debe ser interpretada de forma aislada, sino, por el contrario, en un proceso integrador, que contextualice el texto en un proceso social y político cambiante y dialéctico. Para ello existen figuras de defensa del principio contractualista, en los cuales el soberano está obligado a respetar y mantener el marco constitucional.

Y es que aunque la desobediencia civil no forme parte del proceso democrático parlamentario, sí tiene principios constitucionales legitimadores del sistema político, el mismo que dio origen a la constitución, es decir la voluntad. No olvidemos que la condición básica de la democracia es que el poder dimane del pueblo. Como dice Lincoln en su discurso de Gettysburg: “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo (...)” (Cfr. <http://bit.ly/2ajPsIV>).

De lo que se trata con el ejercicio de desobediencia civil no es destruir al Estado de derecho, sino de fortalecer su constitucionalidad; no se pretende derrocar a la Constitución, sino a una norma o acción gubernamental que vulneran a la constitución misma, de ahí que el ejercicio de la desobediencia civil requiere de una acción cívica racional.

En el marco de los cien años de la Constitución, bien valdría la pena abrir un debate sobre las formas de participación, y considerar incluir la figura de la desobediencia civil dentro de nuestra carta magna.

## CONCLUSIONES

Después del recorrido temático presentado en esta ponencia, se presentan tres grandes conclusiones, de tal manera que invite al debate acerca de lo significativo de esta figura; veamos:

1. La desobediencia civil es un instrumento de participación ciudadana que cuestiona normas jurídicas injustas, presentándose como una manifestación de disenso frente a la ley, un acto de negación y enfrentamiento contra una norma del sistema.
2. Visto el carácter de la desobediencia civil, se observa que ésta establece, por un lado, una relación entre el derecho y la actividad política y legislativa, y, por otro, un

instrumento de participación ciudadana que busca llamar la atención sobre un tema. Es decir, es una manifestación del disenso frente a la ley.

3. La constitución establece que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno, aunque esta posibilidad se materializa a través de los poderes públicos.

## FUENTES DE CONSULTA

- BOBBIO Norberto, (2001) *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político: año académico, 1975.1976*, traducción de José F. Fernández Santillán, segunda reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, (2002) *Diccionario de política. a-j*, México, Siglo XXI, 13ª edición.
- BODINO, Jean (1986) *Los Seis Libros de la República*, España, Tecnos.
- CRUZ, Moisés, et. al., (2006) *Teoría General del Estado*, México, IURE.
- DÍAZ, Elías. (1966) *Estado de derecho y sociedad democrática. Cuadernos para el Diálogo*, Madrid.
- DWORKIN, Ronald. (2002) *Los derechos en serio*, traducción Martha Guastavino, quinta reimpresión, Ariel, España.
- GONZÁLEZ, Juliana, (1997) *El ethos, destino del hombre*, México, UNAM-FCE.
- HABERMAS, Jünger. (2002) *Ensayos políticos*. Barcelona, Península.
- LASALLE, Ferdinand. (2004) *¿Qué es una Constitución?* Colombia, Séptima reimpresión,
- MALEM SEÑA, J.F. (1990) *Concepto y justificación de la desobediencia civil*, Barcelona, Ariel.
- MERINO Huerta, Mauricio.(1995) *La participación ciudadana en la democracia*. IFE, México.
- PÉREZ, José Antonio. (1994) *Manual práctico para la desobediencia civil*. España, Pamiela.
- RAZ, J. (1979), *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Clarendon Press, Oxford.
- RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús. (1996) *Estado de Derecho y democracia*, IFE, México.
- ROUSSEAU Juan Jacobo, *El contrato social*, Porrúa, México, 2008, p.14
- THOREAU, Henry David.(2005) *Del deber de la desobediencia civil*, UNAM, México.

## HEMEROGRÁFICAS

- CORTINA Orts, Adela. (1988) "El contrato social como ideal del estado de derecho. El dudoso contractualismo de I. Kant" en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Número 59. España, Enero-Marzo
- PERALTA, Ramón, (2004) "Sobre la naturaleza del Estado Constitucional", *Revista de Estudios Políticos* número 125, Madrid, julio–septiembre

## LEGISGRÁFICAS

- Acta Constitutiva y de Reformas* consultable en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>
- Artículo 1 de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, consultable en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>
- Artículo 3º *Constitución Política de la Monarquía Española*. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1812A.pdf>
- Artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Samuel Hernández Apodaca

*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* del 05 de febrero de 1857  
consultable en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>  
*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana*, consultable en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf>  
*Leyes Constitucionales* del 30 de diciembre de 1836, consultable en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>



# LA TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO

EN EL SIGLO XX  
José Luis Chávez García <sup>1</sup>

## RESUMEN

El siguiente documento tiene como objeto de estudio la transformación del D.F. mexicano en el siglo XX; el interés es plantear que los cambios a su organización jurídica-política han respondido históricamente al desahogo de la agenda nacional, en la cual la reforma de la capital no ha ocupado los primeros lugares, antes que ser una respuesta al clamor ciudadano por ejercer sus derechos políticos (participación y representación efectiva), o bien, para garantizar la autonomía de Gobierno a sus autoridades. De esta forma, los cambios políticos registrados en el siglo fueron graduales, se presentaron en periodos largos y no lograron la plenitud democrática en la entidad.

<sup>1</sup>Miembro de la REDIPAL. Doctor y maestro en Estudios Sociales por la UAM-I, colabora como profesor de la UNAM, especialista en temas de derechos humanos y estudios sobre el Distrito Federal, México. Correo electrónico: joseluis.chavez58z@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

### Las raíces de la República Mexicana

El conquistador español Hernán Cortés expuso al emperador Carlos V, a principios del siglo XVI, a través de las *Cartas de Relación* (Salvadorini, 1963) la importancia teocrática, administrativa y geopolítica de Tenochtitlan, la futura Ciudad de México; de ahí que gracias a ello los españoles hayan decidido construir una nueva ciudad sobre las ruinas de la ciudad mexicana, habitada en ese entonces por la civilización hegemónica de la región. De esta manera, la Nueva España tuvo su centro operativo en el mismo lugar que ocupó la capital de los antiguos mexicanos, ahora capital de los nuevos mexicanos.

Los siglos XVIII y XIX fueron testigos de cambios importantes en el mundo, reacomodos que gradualmente pondrían fin a la era de la colonización y abrirían paso a la creación de los nuevos estados nacionales; en nuestro caso, México se independizó de España y retomó instituciones de otras experiencias para la construcción de una nación propia; así, la naturaleza y conformación del régimen político mexicano descansa en tres pilares fundacionales: el sistema federal, el sistema presidencial y el modelo republicano representativo, cuyo diseño institucional tiene sus orígenes en Europa y en Estados Unidos, particularmente, las fuentes que inspiraron a nuestro legisladores al momento de crear la república mexicana las podemos rastrear en las experiencias norteamericana, francesa y española (Chávez, 2014).

La constitución norteamericana de 1776-1789 nos heredó un nuevo formato para organizar a la nación en sus aspectos políticos, sociales y económicos; así, el federalismo descentralizó el poder político y económico para cederlo en forma de atribuciones de las entidades, debido a que el propósito era evitar que una sola autoridad concentrara todo el poder; en cambio, la novedad significó crear múltiples microautoridades con autonomía propia para que ejercieran un freno y contrapeso a la autoridad federal o nacional. La propuesta norteamericana se sustentó en la construcción de una nueva república (laica, civil, horizontal, con imperio de la ley, etcétera) y dejó en el pasado el modelo europeo de la monarquía absoluta (teocrática, aristocrática, vertical, con privilegios estamentales, etcétera).

En tanto, los legisladores norteamericanos fueron los primeros en incorporar el sistema federal y presidencial a un Estado moderno, cuyas repercusiones son una realidad en buena parte de los Estados contemporáneos; en materia de su organización interna, ellos decidieron crear un espacio geográfico exclusivo para la residencia de los Poderes de la Unión, ya que pretendían evitar la intromisión de cualquier figura de autoridad distinta a la federal, de ahí que fuera reservada la soberanía a la federación y reconocida la autonomía a las entidades federativas; en consecuencia, las entidades contarían con autoridades electas por los ciudadanos de la localidad, recaudarían algunos impuestos, elaborarían su marco jurídico interno —sin que contraviniera los lineamientos de la constitución nacional—, se encargarían del orden público a través de una policía estatal, etcétera. En cambio, los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se encargarían de la seguridad nacional, recaudarían impuestos federales, imprimirían el papel moneda, etcétera.

Por otra parte, la experiencia francesa exportó hacia el mundo los principios de la Ilustración y su puesta en práctica en la revolución de 1789-1804. En materia de la racionalización del poder, los franceses rompieron con la monarquía absoluta para dar paso a la participación y representación ciudadanas; de esta forma, la fuente del poder político dejó de ser una inspiración divina y se trasladó al pueblo, es decir, se privilegió el Estado de derecho (imperio de la ley) para regular las relaciones entre particulares, además entre éstos y el Estado, de ahí que la soberanía popular, que dimana del pueblo, sea la principal aportación francesa para los Estados modernos.

La contribución española al caso mexicano se gestó entre 1808-1812, periodo que incluye la invasión francesa y la promulgación de la Constitución de Cádiz, documento que expresó el anhelo español de liberarse del yugo francés; así, su defensa nacional se apoyó en el concepto de la soberanía popular e incluyó la participación activa de los Gobiernos provinciales locales y los de ultramar. Por tanto, los diputados provinciales americanos aprovecharon la oportunidad no sólo para manifestar su oposición al dominio napoleónico en España, sino para externar la necesidad de que los territorios españoles en América tuvieran Gobiernos autónomos (con voz y voto), aunque en ese momento el tema de la independencia aún no aparecía en el discurso de los diputados. Consecuentemente, el carácter autónomo de los Gobiernos provinciales ocupó gradualmente un mayor espacio en la agenda de los políticos y legisladores en la Nueva España, inclusive, tiempo después, la idea de la soberanía popular y del gobierno autónomo quedó registrado en documentos como los *Sentimientos de la Nación*, redactado por los miembros de la Junta de Apatzingán liderados por José María Morelos (Chávez, 2014).

## DESARROLLO

### La creación del D.F. en el siglo XIX

La Constitución de 1824 estableció que México sería una república federal, con un régimen presidencial y una división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Por su parte, el Distrito Federal mexicano (D.F.) tiene su origen en la formación de nuestra república en el siglo XIX, la Constitución lo reconoció como parte integrante de la nación. Por tanto, desde esa época la cuestión del D.F. es relevante para el país porque es una pieza clave para explicar el funcionamiento del sistema federal; además, vale la pena subrayar, el D.F. nace con un carácter de excepción, debido a que se trata de un espacio geográfico en donde se privilegia la soberanía nacional sobre la autonomía de las autoridades locales; consecuentemente, las modificaciones a su organización política tendrían, desde entonces, repercusiones no sólo para sus habitantes sino para el resto de la población. Por cierto, el D.F. ha tenido diversas denominaciones a lo largo de su existencia: D.F., capital de México, Ciudad de México, sede de los poderes federales, cuna de la federación, etcétera (Chávez, 2013).

Consecuentemente, la Constitución del 24 estableció que el D.F. hospedaría a la federación, cuyos representantes de Gobierno designarían a sus autoridades locales (Tena, 1998, 167-168). Así, el control federal sobre la capital quedó registrada en la primera constitución mexicana; además, conforme pasó el tiempo, los poderes Ejecutivo

y Legislativo precisaron y ahondaron el texto constitucional sus facultades exclusivas en la Ciudad de México. Sin embargo, las atribuciones entre el Gobierno de la capital y la federación son imprecisas o ambiguas en esta primera etapa.

Cabe mencionar que los diputados del Congreso Constituyente de 1823 sólo debían incluir en el proyecto de la constitución la adopción del sistema federal y la existencia de un D.F., pero que su ubicación específica sería una atribución exclusiva de los legisladores miembros del Congreso Ordinario; sin embargo, la enorme omisión no fue resuelta en su momento, en 1824, ni en 1857, tampoco en 1917, en todos estos casos los congresistas validaron la resolución de los primeros diputados mexicanos.

De esta manera, el D.F. se estableció en la antigua capital de la provincia de México, hoy Estado de México, así lo decidieron los diputados del Congreso Constituyente de 1823 y posteriormente lo confirmaron los legisladores del Congreso Ordinario. Sin embargo, no todas las provincias aprobaron dicha decisión, puesto que consideraron que no se había discutido el tema de manera suficiente; además, argumentaron que tampoco estaban todos los representantes provinciales en el momento de votar la propuesta en el pleno. Por supuesto, los diputados de la provincia de México fueron los más renuentes en aceptar tal disposición y aprovecharon su espacio en la tribuna para denunciar el hecho. Entonces, la instauración del D.F. no contó con el apoyo los representantes populares de todas las provincias (diputados), tampoco se consideró el parecer de los habitantes de la localidad (Serrano, 2001).

Por otra parte, el establecimiento formal del D.F. en la antigua capital del Estado de México generó diferencias geopolíticas entre la clase gobernante de la época, no sólo por la disputa entre centralistas y federalistas, sino entre quienes propusieron que la capital se mudará del Valle de México hacia otra entidad federativa y quienes se oponían a tal proyecto, por ejemplo, Valentín Gómez Farías propuso que la capital se cambiara a Querétaro, mientras que Fray Servando Teresa de Mier —quien al principio cuestionó la existencia misma de un ente como el D.F.— se inclinó en favor de su establecimiento en el lugar que ocupa actualmente. De esta manera, la organización política-administrativa de la capital descansó en la figura del municipio; consecuentemente, los ciudadanos capitalinos eligieron a las autoridades de los ayuntamientos (presidentes municipales, síndicos y regidores), con la única excepción del ayuntamiento de la Ciudad de México, que por disposición constitucional quedó bajo la tutela de un gobernador de la entidad, designado por el poder federal, y de la federación misma (Serrano, 2001, 61-94, Emmerich, 2005, 179-201).

Así, el D.F. mexicano en el siglo XIX fue reconocido en la primera constitución mexicana de 1824; a partir de entonces su régimen político ha cambiado gradualmente, de manera que en este trayecto las autoridades locales han luchado para aumentar sus atribuciones de Gobierno (autonomía), la ciudadanía ha buscado mayores espacios de participación (derechos políticos) y representación política (democracia plena); lo anterior adquiere relevancia debido a que las facultades entre las autoridades del D.F. y el Gobierno federal fueron problemáticas por una indefinición primigenia. La reforma política de la Ciudad de México representa un largo y estrecho camino en la historia de nuestro país.

Tiempo después, la estructura de Gobierno en la capital sufrió un primer cambio importante entre las décadas de 1830 y 1840, periodo de dominio del grupo centralista encabezado por Antonio López de Santa Anna; dichos cambios se registraron en la estructura de Gobierno de la capital; entonces, las entidades federativas fueron sustituidas

por los departamentos; así, el poder político de las antiguas entidades federativas quedó centralizado en favor de un supremo poder conservador, que era la figura política emblemática del centralismo. De esta manera, las entidades serían gobernadas por un jefe político, designado por Santa Anna, no obstante, sus funciones serían acompañadas por un consejo de personajes adeptos al régimen; en consecuencia, la antigua capital fue sometida el nuevo modelo de Gobierno unitario que prevaleció en todo el país hasta la primera mitad del siglo XIX, aproximadamente (Serrano, 2001, 61-94).

Sin embargo, la Ciudad de México cambió nuevamente su organización después de dos décadas de Gobierno centralista, debido a que el grupo federalista recuperó fuerza y dio a conocer en 1847 los cambios políticos —a través de una Acta Constitutiva— para restablecer la Constitución federal de 1824, que a su vez desconocieron los documentos constitucionales centralistas de 1836 y 1843. No obstante, la derrota del Gobierno santanista se consumó hasta 1854, como resultado del movimiento federalista organizado en torno al Plan de Ayutla, que retiró de la escena política al grupo conservador y encumbró al grupo liberal (Barragán, 2003, 328).

Entonces, los liberales federalistas, luego de vencer militarmente a los conservadores centralistas, se dieron a la tarea de restablecer la Constitución de 1824 y vencer políticamente a sus adversarios; pero el debate parlamentario se encaminó gradualmente al diseño de un documento nuevo: la Constitución de 1857. Así, la Ciudad de México se reestructuró de acuerdo con lo establecido por las constituciones de 1824 y 1857; por cierto, vale la pena recordar, los legisladores de la primera constitución no definieron de forma específica la ubicación precisa del D.F. dentro del texto constitucional, inclusive, omitieron su nombre del listado de las partes integrantes del territorio nacional. A pesar de esto, los legisladores de 1857 no corrigieron dicha omisión, puesto que el D.F. tampoco apareció en la lista de las partes integrantes de la nación, en cambio, incluyeron en el listado una entidad inexistente o irreal: el estado del Valle de México, que se erigiría sólo en caso del traslado del D.F. a otra parte del país (Tena, 1991, 613-618).

Por ende, la capital de la república no fue reconocida formalmente por ambas constituciones como entidad federativa ni como parte integrante de la nación durante el siglo XIX; sin embargo, prevalece una constante en las dos experiencias constitucionales: las autoridades locales vieron limitadas sus atribuciones gubernamentales debido a la intervención de la federación; en consecuencia, los vacíos gubernamentales-administrativos provocados por la imprecisión o ambigüedad de tareas asignadas a cada nivel de Gobierno (federal, estatal y municipal) fueron ocupados de facto por la federación, en detrimento de la autonomía de la Ciudad de México (Tena, 1998, 309).

De esta forma, durante el siglo XIX, los habitantes de la capital sólo elegían a los miembros de los cabildos (excepto en el ayuntamiento de México), porque el gobernador de la capital era designado por el presidente de la República; además, los temas legislativos eran un encargo exclusivo del Poder Legislativo nacional. Así, la convivencia entre las autoridades de los tres niveles de Gobierno en la capital generó un tráfico de atribuciones *sui generis* que dan razón de una combinación entre un modelo de Gobierno federal (descentralizado) y un modelo unitario (centralizado), cuyo funcionamiento cuestionó la vigencia de los derechos políticos de los capitalinos, la autonomía de su Gobierno y el ejercicio pleno de la democracia.

## El régimen de Porfirio Díaz

El régimen de Porfirio Díaz ocupa un lugar importante al momento de estudiar la historia política de México en el siglo XIX, época de inestabilidad nacional debido a la pugna entre diversas fuerzas empeñadas en imponer su proyecto de nación, grupos cuyos miembros respondieron a diversas corrientes ideológicas e intereses económicos y políticos: realistas, monárquicos, republicanos, centralistas, federalistas, liberales, conservadores, etcétera, no obstante, a pesar de sus diferencias, en ciertos momentos clave de la historia no era sorprendente encontrar Gobiernos integrados por miembros con posturas encontradas, por ejemplo, Lucas Alamán y Valentín Gómez Farías, cuyo desempeño en los Gobiernos centralista o federalistas fue más allá de su filiación política. Por otra parte, el país sufrió la presión internacional por adeudos económicos que provocaron dos intervenciones, norteamericana y francesa, y la pérdida de más de la mitad del territorio nacional a manos de los Estados Unidos. Ante tal escenario de inestabilidad, la figura de un militar apareció en la escena sin provocar la incomodidad de la élite política, económica y religiosa de México, por cierto, exhausta por la guerra internacional y la guerra civil.

Así, Porfirio Díaz permaneció en el cargo durante más de tres décadas (1876-1910) porque: a) gozó de legitimidad, ya que su capital político se fincó en ser un héroe vivo, luego de la batalla en contra de los franceses; b) fue pacificador del país, puesto que puso fin a las pugnas entre grupos políticos adversarios; c) fue un economista con visión, debido a que su Gobierno se enfocó en aumentar el crecimiento y desarrollo económicos de nuestro país; d) logró construir un régimen presidencialista que, amparado en el sistema federal formal, puso en práctica un sistema centralista real, que a la postre sería la base del presidencialismo mexicano, registrado en el texto constitucional de 1917 y en sus posteriores reformas; todo lo anterior con la anuencia del Poder Judicial y Legislativo, este último cedió su preponderancia sobre el Ejecutivo lograda en el siglo XIX.

Sin embargo, a pesar de los logros señalados, el régimen porfirista mantuvo una deuda con las clases sociales más desprotegidas, porque favoreció al capital internacional, también, gradualmente, hizo un mayor uso de la fuerza policial para reprimir el descontento social y suprimir las manifestaciones en su contra (huelgas de Cananea y Río Blanco). Por otra parte, Porfirio Díaz también jugó un papel importante en la estructura y funcionamiento del D.F., debido a que promovió cambios legales para formalizar el predominio tradicional del Poder Ejecutivo y Legislativo sobre la estructura de Gobierno en la Ciudad de México. Así, en 1901 se reformó la Constitución de 1857 para que el Congreso de la Unión legislara de manera exclusiva todo lo concerniente a la vida interna de la capital; además, el Poder Ejecutivo se encargó de las decisiones relevantes de Gobierno en la localidad. Lo anterior significó ampliar y formalizar el control de la federación sobre los asuntos del D.F.

## La evolución constitucional de la Ciudad de México en el siglo XX

La evolución constitucional de la Ciudad de México en el siglo XX quedó registrada a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, que a su vez fue el resultado de un proceso revolucionario que enfrentó a diversos grupos que buscaron crear las bases

de una nación incluyente, justa y democrática, debido a que los excesos del régimen porfirista había provocado un trauma social porque su Gobierno se apegó a los objetivos económicos de la macroeconomía.

Así, la constitución mexicana de 1917 fue la primera carta magna en el mundo en recuperar en su cuerpo articulado los derechos sociales; además, los derechos económicos (de herencia inglesa de los siglos XVII-XVIII) y los derechos políticos (también de herencia europea del siglo XVII-XIX); los derechos sociales no habían sido reconocidos constitucionalmente por ningún país en el mundo, de ahí la trascendencia de la carta magna mexicana.

En materia de política, la constitución refrendo el sistema federal, el modelo republicano y el régimen presidencial; además, dio continuidad a las tres esferas de Gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; también reconoció tres niveles de Gobierno: federal, estatal y municipal. Entonces, la organización política-administrativa descansó en la figura del municipio y su ayuntamiento, cuerpo de ciudadanos designados por los ciudadanos para ejercer funciones de Gobierno.

No obstante, la figura de los municipios tiene su origen en la antigua Roma, luego fueron heredados a España y de ahí fueron transportados al continente americano e incorporados a la base de la organización política-administrativa de los nuevos Estados nacionales independizados; por tanto, nuestro país adoptó el régimen municipal desde el siglo XIX; en consecuencia, debido a que la Constitución de 1917 reconoció al D.F. como parte integrante de la federación, éste organizó sus actividades generales internas con una base municipal (desde la consumación de la Independencia hasta 1928), como el resto de las entidades federativas; así, cada municipio en la capital fue administrado por un ayuntamiento, encabezado por un presidente municipal, síndicos y regidores electos periódicamente por la población. El municipio más importante en la capital fue el de México (Serrano, 2001).

Sin embargo, la existencia de los municipios en la capital llegó a su fin años después de promulgada la constitución. La desaparición de los municipios en el D.F. fue promovida desde la presidencia de Álvaro Obregón, en 1928, quien en su justificación ante los diputados argumentó que, según su percepción, la anulación constitucional del régimen municipal era una petición de los pobladores de la localidad. Sin embargo, el presidente Obregón no incluyó en su discurso argumentos racionales sustentados en la democracia ni en los derechos políticos de los capitalinos, en cambio, sustentó su discurso en los beneficios que esta medida traería al sistema federal y la división de poderes, ya que así se garantizaría la eficacia técnica-operativa que favorecería la administración del Gobierno del D.F. No obstante, la decisión fue avalada por los diputados federales, aunque nuevamente se omitió tomar parecer a los habitantes de la Ciudad de México (Chávez, 2006).

Más allá de las consecuencias por la desaparición de los municipios, Obregón tenía en mente hacer del D.F. una pieza geopolítica clave para asegurarse el control político sobre sus adversarios, además, para convertir a la capital en un feudo exclusivo e impulsar el proyecto nacional del grupo sonoreense: la construcción de un régimen presidencial autoritario, con un brazo operativo que encarnaría un partido de Estado (PNR), que a su vez serviría para aglutinar a las masas a través del corporativismo y del clientelismo institucionalizado, particularmente, para controlar a las voces críticas y a los adversarios políticos que tenían su residencia en la capital mexicana.

La desaparición del régimen municipal generó un vacío en la participación y representación ciudadanas, hechos que cuestionaría nuevamente la vigencia de los derechos políticos ciudadanos y la falta de autonomía de las autoridades del Gobierno local; así, se crea el Departamento del Distrito Federal (DDF) con sus trece delegaciones. El Gobierno de la capital estaría a cargo de una figura designada por el presidente mexicano y removido a su voluntad (jefe o regente del Gobierno capitalino), que haría las veces de un gobernador sin serlo formalmente; además, el Congreso seguiría legislando para la capital (Chávez, 2006).

Cabe advertir que la figura del *departamento*, como categoría sistémica, pertenece a los Gobiernos centralistas: Antonio López de Santa Ana, figura prominente en la primera década del siglo XIX en México, encabezó un Gobierno centralista (Supremo Poder Conservador) y para su ejercicio se apoyó en los jefes políticos (antes gobernadores) para administrar los departamentos (antes entidades federativas); por otra parte, el término *regente* denota la existencia de una figura de Gobierno monárquico: se trata de una persona designada por el rey para administrar temporalmente los asuntos del reino. En consecuencia, en materia del funcionamiento del Gobierno en el D.F., el sistema federal permite la incorporación de dos figuras políticas emblemáticas de dos modelos opuestos: el centralismo y la monarquía.

Después de erradicar los municipios, el poder federal (Poder Ejecutivo) fue diseñando un órgano político denominado *Consejo Consultivo* de la Ciudad de México (y sus ramificaciones delegacionales) que, en apariencia, sería un canal idóneo para favorecer la participación ciudadana en la capital; sin embargo, se trató de un espacio político que incluyó a los miembros de los sectores prominentes de la localidad; no obstante, el Consejo fue una muestra de lo que serían las siguientes figuras creadas desde el poder federal, es decir, se trató de un órgano que supuestamente resolvería el tema de la participación y representación política en el D.F., pero no fue un órgano genuinamente representativo de la ciudadanía, en realidad fue una institución tutelada desde el Gobierno federal, con una estructura estamental o censitario, para ejercer un control político sobre los capitalinos y legitimar al propio sistema político mexicano (Fernández, 2001).

### **El Distrito Federal al final del siglo XX**

Luego, entre las décadas de los años setenta y ochenta, se dio continuidad a la creación de figuras políticas ornamentales en la Ciudad de México, ya que el Consejo, en ruinas, fue acompañado por las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana; las novedades decorativas refrendaron los objetivos del original proyecto político diseñado por Obregón en la década de los años veinte: dar un formato clientelar y corporativo a la participación y representación ciudadana en la entidad para controlar a los críticos del régimen y segregar a los adversarios políticos, debido a que las expresiones opositoras al régimen se incubaron sobre todo en el D.F.; además, los votos de las elecciones federales que se registraron en la capital siempre fueron menores respecto de la media nacional, esto significa que el partido hegemónico históricamente ha sido *non grato* en el D.F.

La creciente oposición política a los Gobiernos del PRI descansó en sus errores económicos, su hermetismo político y su desinterés en las demandas ciudadanas, no sólo se registraron movilizaciones en la Ciudad de México sino en otras partes de la república. En particular, el descontento social en el D.F. se agudizó por el sismo de 1985, cuyas consecuencias mostraron la inoperancia del Gobierno local y federal, además, la irrupción ciudadana que resolvió de inmediato las necesidades más apremiantes de los sobrevivientes, sin omitir la valiosa solidaridad de algunos organismos internacionales y países (Fernández, 2001).

La dinámica del cambio político que gestó la movilización ciudadana en la capital obligó a que el Gobierno federal promoviera una reforma política en 1986, que a su vez generó cambios como la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en 1988, órgano deliberativo con raquílicas facultades legislativas que intentaría ser un congreso local. El colmo fue que en las elecciones de 1988 el PRI perdió en la capital; sin embargo, el presidente electo, Carlos Salinas, designó a Manuel Camacho Solís como regente del D.F., una figura de autoridad que los ciudadanos no eligieron. Años después, la reforma constitucional de 1993 dio la bienvenida al Estatuto de Gobierno del D.F. (EGDF), un documento elaborado desde el Gobierno federal (Congreso de la Unión) que pretendía hacer las veces de una constitución local; además, el congreso decretó el reconocimiento del D.F. como entidad federativa (Fernández, 2001).

Sin embargo, como sucedió en el siglo XIX, la dinámica de los cambios políticos en la capital a finales del siglo XX estuvo determinada por los poderes federales, es decir, nuevamente se omitió la participación de los habitantes de la Ciudad de México. No obstante, las fuerzas progresistas en la entidad pretendieron revertir tal omisión y promovieron un plebiscito extrainstitucional en 1993, encabezado sobre todo por los líderes izquierda, para darle voz a los ciudadanos y que opinaran acerca de un Gobierno local autónomo, sus derechos políticos y la conversión del D.F. en la entidad treinta y dos. Sin embargo, el plebiscito fue deslegitimado por el Gobierno federal, pues la élite priista no estaba dispuesta a perder su control político sobre la entidad. No obstante, los cambios democráticos que posteriormente registró la historia en el D.F. tienen su raíz en el plebiscito ciudadano.

Las nuevas reformas constitucionales realizadas a mediados de la década de los años noventa transformaron a la ARDF en Asamblea Legislativa del D.F. (ALDF), órgano de Gobierno que tendría mayores facultades legislativas respecto de la ARDF; sus integrantes serían electos por el voto universal en la localidad; además, luego de siete décadas aproximadamente, desapareció la figura del jefe del departamento del D.F., en su lugar surgió el jefe de Gobierno del D.F. (JGDF), que sería electo también por el voto universal y duraría seis años en el cargo (excepto para el primer caso). Otras novedades serían la Ley de Participación Ciudadana (LPC) y los Consejos de Ciudadanos (CC) (Fernández, 2001).

A partir del año 2000, el D.F. contaba con renovados órganos de Gobierno: ALDF, JGDF, TSJDF, LPC, Comités Vecinales, jefes delegacionales electos popularmente; sin embargo, sus facultades y atribuciones quedaban limitadas o subordinadas a la propias del poder federal: el Poder Legislativo todavía determinaría el presupuesto de egresos y la Ley de Egresos del D.F., la promulgación y reformas al EGDF; el poder Ejecutivo nombra al procurador de justicia y al encargado de la seguridad en el D.F.

Por tanto, ante las limitaciones impuestas por el poder federal sobre los órganos de Gobierno de la capital, los miembros de la ALDF presentaron ante los diputados una

iniciativa de reforma política del D.F. en el 2001, quienes la revisaron y después la enviaron a la Cámara de Senadores. El objetivo central de dicha iniciativa era otorgar autonomía plena al Gobierno del D.F. y reconocer los derechos políticos absolutos de los capitalinos. Luego del proceso deliberativo, el Senado dictaminó la improcedencia de la propuesta, debido a que la ALDF no tenía la facultad para enviar ese tipo de iniciativas al Congreso de la Unión. Así, con su rechazo a la iniciativa, los senadores evadieron una discusión profunda acerca de la autonomía de las autoridades de la Ciudad de México y la democracia en la entidad (Chávez, 2006).

Vale la pena recordar que la iniciativa de reforma política del D.F. en el 2001 tuvo un gran apoyo tanto en la ALDF como en la Cámara de Diputados, pero no sucedió lo mismo en el Senado. La composición partidista en la ALDF y la Cámara de Diputados era plural, destacaban las fuerzas políticas del PAN, PRI y PRD; sin embargo, el PRI era la fuerza política dominante en el Senado, así que su predominio en las comisiones, los votos del PVEM y las ausencia del PAN y PRD, favorecieron el rechazo a la iniciativa de reforma política (Chávez, 2013).

En consecuencia, luego de quince años de espera, los diputados presentaron un nuevo proyecto de reforma política para la capital, y a diferencia de lo sucedido en el año 2001, los senadores tuvieron a bien aprobar dicha reforma. Luego de transitar los tiempos e instancias legislativas necesarias, los legisladores enviaron al presidente de México en enero del 2016 una propuesta de decreto, que aprobó y firmó; por tanto, se espera que en el mes de junio se integre un congreso constituyente que diseñe las nuevas instituciones contempladas en la reforma política del D.F.

## CONCLUSIÓN

El D.F. mexicano ha sido parte fundamental del funcionamiento del modelo republicano representativo, además, del sistema federal y la división de poderes; sin embargo, su diseño institucional ha sido cuestionado desde su aparición, debido a que sus constructores concibieron a la capital con un estatus de excepción casi inmutable; por otra parte, las voces críticas han demandado históricamente su autonomía gubernativa, la plenitud democrática, la representación y participación política de sus habitantes.

Por ende, a pesar de los cambios político-administrativos registrados en el siglo XX, no de menor relevancia, el reto de los habitantes capitalinos y los políticos contemporáneos es promover una reforma política que asegure constitucionalmente un estatus al D.F. con los mismos atributos que poseen las entidades federativas restantes.

## FUENTES DE CONSULTA

- BARRAGÁN, J. et al (2003). *Teoría de la Constitución*, México: Editorial Porrúa.
- CHÁVEZ, J. (2014). *El Distrito Federal del Siglo XXI: El Cambio de su Organización Política*, México: SEDIA-REDIPAL-Cámara de Diputados, consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VII-07-14.pdf>.
- \_\_\_\_ (2013). *La deliberación sobre el Distrito Federal Mexicano en la Legislatura LVIII del Congreso de la Unión. Un acercamiento desde el diseño institucional y el análisis deliberativo*, México: ALDF (publicación tesis doctoral).
- \_\_\_\_ (2006). *La Reforma Política del Distrito Federal a finales del siglo XX y principios del XXI*, México: UAMI (Tesis de maestría).
- EMMERICH, G. (2005) (coordinador). *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México: IEDF-UAM.
- FERNÁNDEZ, J. et al (2001). *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México: Colección Sinergia, IEDF.
- TENA, F. (1991). *Leyes Fundamentales de México 1808 –1991*, México: Porrúa.
- TENA, F. (1998). *Derecho Constitucional Mexicano*, México: Porrúa.
- SALVADORINI, V. (1963). *Las Relaciones de Hernán Cortés*, España: Thesaurus-Centro Virtual Cervantes, consultado en [http://cvc.cervantes.es/lengua/thesaurus/pdf/18/TH\\_18\\_001\\_085\\_0.pdf](http://cvc.cervantes.es/lengua/thesaurus/pdf/18/TH_18_001_085_0.pdf).
- SERRANO, O. (2001), *La Reforma Política del Distrito Federal*, México: CENAM-PyV.



# CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE GUANAJUATO DE 1917: EL PODER LEGISLATIVO

Alfredo Sainez Araiza<sup>1\*</sup>

## RESUMEN

Cada constitución es hija de su propia historia. El contexto, la concatenación de sucesos, circunstancias comunes y particulares, factores endógenos y exógenos, así como la intención de los autores que han escrito e influido en los textos constitucionales han dado pauta al carácter de las constituciones de México y las constituciones de los estados de la República.

En nuestro país, la génesis de los órganos legislativos están vinculados con la historia constitucional, fundamentalmente, con el principio de la división de poderes; así lo denota la evolución constitucional de 1826, 1861 y 1917 del estado de Guanajuato, que se aborda de manera sucinta en el presente ensayo, así como los derechos de los ciudadanos guanajuatenses.

Sin duda, nadie puede defender sus derechos y asumir con ahínco sus obligaciones si no tiene conocimiento de sus leyes. La ley fundamental y el principio político de todo Estado tienen como base la Constitución. El estado de Guanajuato no es la excepción, así lo confirma el legado de la Constitución Política del estado de Guanajuato rumbo a la conmemoración de su centenario (1917-2017), que constituye un referente de lo que hemos sido, somos y queremos ser ante un nuevo reordenamiento constitucional.

---

<sup>1\*</sup> Miembro de la REDIPAL. Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo del Inileg del Congreso del Estado de Guanajuato. Catedrático de la Universidad de Guanajuato. Correo electrónico [alfredosainez@hotmail.com](mailto:alfredosainez@hotmail.com)

## CONCEPTO Y CONTENIDO DE TODA CONSTITUCIÓN

En la antigüedad, conceptos como constitución, régimen político o forma de Gobierno eran equivalentes, en virtud de que el término *politéia* tiene diversas acepciones. Para Aristóteles (1988: 171), “régimen y gobierno significan lo mismo, y gobierno es el elemento soberano de la ciudades, necesariamente será soberano o uno solo, o pocos, o la mayoría (...)”. Al respecto, Norberto Bobbio (1989: 33) nos refiere que “el término que Aristóteles usa para indicar lo que hasta entonces se llamaba ‘forma de gobierno’ es *politéia*, que habitualmente es traducido como ‘constitución’”.

Durante la modernidad, los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional en 1789, establecieron en el artículo 16 de La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que “toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene constitución (JELLINEK, 2000: 169)”. En este sentido, ¿cómo podría definirse el concepto de constitución?

Podríamos argumentar jurídicamente, a contrario sensu, un concepto de constitución como: “aquella que garantiza los derechos de la sociedad y está determinada por la separación de poderes”.

Así pues, el concepto de constitución representa la estructura de una comunidad política organizada, es decir, el orden necesario que deriva de la designación de un poder soberano y de los órganos que lo ejercitan. De esta manera, la constitución es inmanente a cualquier sociedad y representa contemporáneamente una teoría jurídica y una teoría política: como teoría jurídica se rige por un conjunto de leyes objetivas y por la supremacía de la racionalidad del derecho sobre el poder de los gobernantes; como teoría política se inspira en la defensa y el ejercicio de los derechos individuales de los ciudadanos, colocando al Estado en condición de no poder violarlos y, por lo tanto, limitando sus atribuciones.

Una constitución se refiere a la organización de los poderes públicos, repartiendo su competencia, y a los derechos de las personas (Azuela Rivera, 2012: 10). Al respecto, Tena Ramírez (2000: 22-23) describe —más que definir—, que “las constituciones del mundo occidentales (...), han organizado el poder público con la mira de impedir el abuso del poder público. De ahí que la estructura de nuestra Constitución (...), se sustente en dos principios capitales: 1º La libertad del estado para restringirla es limitada en principio; (y) 2º (...), que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias”.

En suma, el Estado como categoría jurídica y política no puede explicarse sin su Constitución, en razón de que constituye la simiente del reconocimiento de los derechos humanos y la organización del Estado mexicano y, por ende, de su régimen político y división de poderes.

## MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN GUANAJUATO

El principio teórico de la división de funciones y, posteriormente, de la división de poderes fue plasmado en diversas constituciones del mundo. La historia constitucional de nuestro

país y, particularmente, del estado de Guanajuato son documentos y testimonios fieles de la división tripartita y equilibrio del poder público.

Para el filósofo griego Aristóteles (1988: 168), la constitución o “régimen político es una ordenación de las diversas magistraturas de la ciudad y especialmente de la que tiene el poder soberano”, independientemente de la forma de Gobierno signada en su tipología (realeza-tiranía, aristocracia-oligarquía y república-democracia).

El pensamiento Aristotélico fue recogido por Polibio de Megalópolis (207-125 A.C.), quien trató de aplicarlo en Roma, con objeto de impulsar las instituciones romanas y frenar el poder autócrata del Imperio. Luego, Cicerón (106-43 A.C.), siguiendo a Polibio, pretendió dar vida a la doctrina del estagirita.

Durante la modernidad surgieron algunos pensadores políticos de la envergadura de John Locke, Juan Jacobo Rousseau y Montesquieu, quienes con sus obras clásicas —el Ensayo sobre el Gobierno Civil, El Contrato Social y Del Espíritu de las Leyes, respectivamente— lograron, en mayor o menor medida, influir en los movimientos políticos europeos, de tal forma, que los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional en 1789, establecieron —como se señaló— en el artículo 16 de La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que “toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene constitución (JELLINEK, 2000: 169)”. Posteriormente, esta tendencia se insertó en el movimiento de independencia de la Nueva España.

No obstante, la división de poderes es una de las ideas políticas que desarrolló Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, y que ha influido en diversos países del orbe durante los tres últimos siglos. Montesquieu estaba convencido de que la libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él (...) Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder (DE SECONDAT, 1984: 168), que el poder limite al poder, está implícito en la división de poderes, no deriva exclusivamente de ella.

A este respecto, se han emitido diversas opiniones sobre los propósitos de la división de poderes. Por ejemplo: que la separación o la división de poderes “surgió y fue desarrollada para preservar la libertad y evitar el abuso del poder, enmarcada en una rivalidad de centros de mando que propendían a asumir la soberanía y a organizar al Estado conforme a los intereses sociales, políticos y económicos que operaban en la época” (BERLÍN, 1993:123); que la teleología original de la división de poderes pretendía que los poderes públicos se controlaran unos a otros, a fin de garantizar la libertad de los ciudadanos; sin embargo, en la actualidad dentro de los poderes del Estado se distinguen dos esferas: una estatal integrada por los órganos que se encuentran jurídicamente investidos de poder y por las tecnoburocracias y, otra, por actores —partidos políticos y organizaciones de intereses— que tratan de controlar las acciones del Estado o de orientarlas en un determinado sentido (CARBONELL, 1999: 34 y 35); que los sistemas de equilibrio del poder y de la separación de poderes surgieron para facilitar las funciones de control basadas en la existencia de balances y contrapesos, además de practicar los controles del poder que se ejerce tanto en nombre de un derecho como de un interés propio de quien lo realiza (VALADÉS, 1998: 149-150); que las funciones del Estado tanto ejecutiva y legislativa como judicial pueden servir para realizar una misma atribución —en la creación de leyes, el Ejecutivo puede

proponer y vetar, el Legislativo aprobar o no esas leyes, y el Judicial, llegado el caso, decidir sobre su constitucionalidad— (FRAGA, 1952: 25).

Más allá de este debate teleológico, el pensamiento teórico de la división de poderes en el territorio mexicano no puede explicarse si no partimos de la creación de los colegios de Santa Cruz de Tlatelolco en 1536, el de San Juan de Letrán para mestizos en 1548 y la Universidad Pontificia en 1553, que aún con control cultural, ofrecieron la posibilidad de conocer algunos textos europeos y, por ende, la evolución política del viejo continente, en contra del poder arbitrario, la tiranía y el despotismo, con base en las ideas literarias de Voltaire, las doctrinas contractualistas, principalmente de Locke y Rousseau, y de los enciclopedistas de fines del siglo XVIII, que fueron reveladores para estas tierras (HIDALGA DE LA, Luis, 1986: 32). Además, sin estos elementos no podrían comprenderse los movimientos revolucionarios (la Independencia, la Reforma y la Revolución mexicana), así como la incorporación tripartita del poder en los textos constitucionales.

En México, la génesis de la división de poderes está vinculada con la historia constitucional, que subyace desde la Constitución de Cádiz, en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, por supuesto, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, las cuales develan, respectivamente, los derechos del hombre (Título I, Sección I, artículos 1-29) y de la división de poderes (Título III, artículos 50-102).

Al respecto, es importante destacar que la Primera Legislatura Constituyente en Guanajuato —instalada el 25 de marzo de 1824—, de acuerdo con los decretos con números 5 y 10, respectivamente, dieron origen a los Poderes Ejecutivo y Judicial:

- \* El 8 de mayo de 1824 se designa al representante del Poder Ejecutivo y establece el número de integrantes que debían componerlo; y,
- \* El 28 de junio de 1824 se crea el Tribunal Supremo de Justicia en Guanajuato.

Como puede observarse, en un periodo de poco más de tres meses quedaron instituidos los poderes públicos del estado de Guanajuato y, con ello, la división de poderes. Lo relevante de este asunto es el rasgo de corte parlamentario con la elección del representante del Poder Ejecutivo, así como el número de integrantes que debían componerlo, en virtud de que hoy en día, una de las características de los regímenes parlamentarios es que la jefatura de Gobierno emana del Parlamento, situación que aconteció en el Poder Legislativo durante esta época

Este Primer Congreso Constituyente de Guanajuato tomó como referencia los derechos humanos y la división de poderes plasmados en la Constitución Federal, mismos que fueron prescritos en las constituciones guanajuatenses de 1826, 1861 y 1917. Para muestra basta un botón:

Siendo gobernador Carlos Montes de Oca, la Constitución Política del Estado Libre de Guanajuato —sancionada por el Congreso Constituyente el 14 de abril de 1826—, en la parte dogmática, reconoció como derechos de los guanajuatenses: la igualdad ante la ley, la libertad, la propiedad, la seguridad y la administración de la justicia (art. 15). En su parte orgánica, se estableció que el “gobierno supremo del estado se dividiría para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial” (art. 26).

Posteriormente, la Constitución Política del Estado de Guanajuato de 1861 —aprobada y sancionada, respectivamente, el 14 de marzo de ese año, por el Congreso del estado y

por el gobernador Juan Ortíz Careaga— reconoció que “los derechos del hombre son la base y el fin de las instituciones sociales (y que) las leyes deben asegurar estos derechos y proteger igualmente a todos los hombres” (art. 1º). Asimismo, estableció como derechos la “manifestación de las ideas” (art. 2º), la igualdad ante la ley (art. 4º), la irretroactividad de la ley (art. 5º), la garantía de justicia (art. 6º), el derecho de petición (art. 14), los derechos políticos activos y pasivos (art. 16 en relación con el art. 28, numerales 2 y 3), el derecho de asociación (art. 17 en relación con el art. 28, numeral 4), el derecho de propiedad (art.18), el derecho de tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional (art.28), entre otros. En relación con su parte orgánica, estableció que “el ejercicio del Supremo poder del Estado se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (y que) jamás podrán reunirse dos o más de estos poderes en una corporación o persona, ni el Legislativo depositar la suma de su poder en un solo individuo” (art. 33).

Durante el mandato del gobernador Agustín Alcocer, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, —promulgada el 16 de septiembre de 1917— establecía la igualdad para todos ante la ley (art. 2º), el derecho de propiedad (art. 7), los derechos políticos activo y pasivo (art. 8º en relación el art. 20, fracciones II y III), el derecho de tomar las armas en el ejército o en la Guardia Nacional (art. 20), el derecho de asociación (art. 20, frac. IV) y el derecho de petición (art. 20, frac. V).

Cabe destacar que la Constitución guanajuatense de 1917 reconoció el derecho político activo a las mujeres —antes que nuestra Carta Magna— al permitirles “votar en las elecciones para nombrar funcionarios Municipales”, bajo la condición de que sean “profesionistas y las que vivan de sus rentas o propiedades inmuebles o que tengan establecimientos mercantiles o industriales abiertos (...) Estas últimas, siempre que sepan leer y escribir” (art. 21).

En su parte orgánica, esta Constitución estableció que “El Poder Supremo, para su ejercicio, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 27). En esencia, este último artículo pasaría a ser el número 45 al reformarse la Constitución durante el Gobierno de Luis H. Ducoing, según refiere el Decreto No. 147, publicado en el Periódico Oficial el 17 de febrero de 1984. Sin embargo, a partir de 1984 —en la administración del Gobierno de Enrique Velasco Ibarra— hasta nuestros días, el poder público del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y está prescrito en el artículo 36 de la Constitución en concordancia con el artículo 49 de la Constitución Política Federal.

Finalmente, es importante observar que la división de poderes en México, desde una perspectiva teórica, tiende a incorporar nuevas realidades políticas como los llamados órganos constitucionales autónomos —Banco de México; Comisión Federal de Competencia Económica; Comisión nacional de los Derechos Humanos; Instituto Federal de Telecomunicaciones; Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales; Instituto Nacional Electoral, e Instituto para la Evaluación de la Educación, de acuerdo con el Patrón de Sujetos Obligados del Ámbito Federal, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, actualizado al 23 de mayo de 2016—; así como a los medios de comunicación, partidos políticos, grupos de presión e incluso organizaciones de la sociedad civil que intervienen y ejercen cada vez más una mayor influencia en la vida pública del estado. El estado de Guanajuato no ha sido ajeno a esta tendencia; de manera tal, que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato —publicada el 13 de mayo de 2016 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado—, a la par de los poderes públicos tradicionales, nos

señala como organismos autónomos constitucionales al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y el Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (art. 31).

Sin duda, la incorporación de estos actores al compartimiento del poder público es un fenómeno relativamente reciente, que se manifiesta en la función de control político del Poder Legislativo sobre los actos del Poder Ejecutivo como consecuencia de la competitividad electoral federal de 1988, en la que el partido del presidente de la República perdió la mayoría calificada para, por sí sólo, impulsar reformas constitucionales en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; circunstancia que se acentuó en los comicios de 1997, cuando ninguna de las fuerzas políticas logró la mayoría absoluta en este órgano legislativo. El estado de Guanajuato no fue ajeno a esta directriz: la competencia en las elecciones locales de 1988 y 1997, respectivamente, generó que el partido del gobernador en el Congreso del estado no tuviera las mayorías calificada y absoluta.

En síntesis, desde el siglo XIX hasta nuestros días, las constituciones locales de 1826, 1861 y 1917 establecen que el poder público del estado de Guanajuato se dividen para su ejercicio en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

## GÉNESIS DEL PODER LEGISLATIVO EN GUANAJUATO

Desde 1822 hasta nuestros días, en el Poder Legislativo del estado de Guanajuato impera un sistema unicameral, a diferencia del Poder Legislativo Federal, que ha transitado en el devenir de la historia constitucional entre un sistema unicameral y bicameral.

El Poder Legislativo está relacionado con la representación de manera opuesta a la idea del derecho divino, en el cual la soberanía residía en el rey (DABIN, 2003:119). Al ser sustituido el Estado absolutista por el Estado liberal democrático, la soberanía pasó del monarca al pueblo, cuya suma de voluntades individuales está representada y conforma la voluntad popular. El Poder Legislativo es una institución democrática representativa por excelencia, integrada por una o dos cámaras que funciona de manera colegiada como asamblea, en la que reside la potestad de hacer y reformar las leyes. Sin embargo, la función original de este órgano legislativo no fue sólo hacer leyes sino, además, representar a los nobles, controlar los actos presupuestarios del rey —Juan sin Tierra—, asumiendo los barones la función fiscalizadora del Gobierno monárquico, dando origen al establecimiento del Parlamento inglés, al cual llegó la clase media representando los condados, burgos, villas, comunas y ciudades. Esta capa social tuvo su representación en la Cámara de los Comunes a partir de 1295 (CANTOR, 1996: 68). Esta propuesta fiscalizadora —que forma parte de Los Artículos de los Barones (Carta Magna) — también fue presentada por la Cámara de los Lores al monarca.

En México, la génesis de los órganos legislativos está vinculada con la historia constitucional, particularmente, con el principio de la división de poderes, que subyace desde la Constitución de Cádiz, en el capítulo III, denominado “Del Gobierno”, en cuyos artículos del 14 al 17, afirmaba que el Gobierno de la nación española era una monarquía moderada hereditaria y correspondía la potestad de hacer las leyes a las Cortes, la de ejecutarlas al rey y la de aplicarlas en las causas civiles y criminales a los tribunales establecidos por la ley.

Con base en el análisis del marco constitucional de Cádiz (1812) hasta la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1917), se puede apreciar la transición del sistema unicameral a un sistema bicameral en nuestro país: La Constitución Política de la Monarquía Española tuvo una vigencia esporádica en nuestro país de ocho años (entre 1812 y 1820) e instituyó el sistema unicameral. Ésta prescribía que el Poder Legislativo se depositara en las Cortes, la cual reunía a todos los diputados. Posteriormente, con la Constitución de 1824 se instauró el sistema bicameral (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), perdurando hasta que la Constitución de 1857 estableció de nuevo un sistema unicameral. Finalmente, con la reforma constitucional de 1874 se restituyó el sistema bicameral, el cual retomó la Constitución de 1917 y plasmó en el artículo 50 que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.

Los antecedentes de la representación legislativa en Guanajuato datan de enero de 1822, cuando Juan Ignacio Godoy, Antonio María de Mier y Mariano Marmolejo fueron nombrados diputados por la provincia de Guanajuato a las Cortes del Imperio Mexicano. Más tarde, el 25 de febrero de 1822, se llevó a cabo la primera reunión para la conformación de la Excelentísima Diputación Provincial —integrada por el coronel don Domingo Chico, Lic. Don Carlos Montes de Oca, cura y juez eclesiástico de Silao, Lic. don José María Bezanilla y don José María Herrera—, con base en lo dispuesto por el Soberano Decreto de Convocatoria a Cortes que expidió la Junta Provisional Gubernativa del imperio y que mandó ejecutar la Suprema de Regencia Gobernadora Interina.

Posteriormente, el Soberano Congreso Constituyente Mexicano —instalado el 7 de noviembre de 1823— expidió dos decretos que generaron la transición de provincia a estado, la división tripartita del poder público y la composición de la legislatura del Estado de Guanajuato.

El primero con el número 380, emitido el 8 de enero de 1824, dictó la ley para establecer las legislaturas constituyentes particulares, en las Provincias que han sido declaradas Estados de la Federación Mexicana, y que no las tienen establecidas (DUBLÁN/LOZANO, 1876: 690 a 692), mediante la que se instauró la Primera Legislatura Constituyente en Guanajuato integrada por los ciudadanos José María Septién y Montero, José Mariano García de León, José María Esquivel y Salvago, Manuel Galván, Antonio Murillo, Francisco Aniceto Palacio(s), Vicente Umarán, José Tiburcio Hincapié, Domingo Chico, José Ramón Guerrero (o Guerra), Mariano Leal y Araujo, los cuales en la sesión de instalación del Congreso celebrada el día 25 de marzo de 1824 presentaron el juramento debido, bajo la fórmula siguiente: ¿Juráis guardar, y hacer guardar la Acta constitutiva de la federación mexicana, y desempeñar cumplidamente el alto cargo, que os confía el estado que representáis? Cabe señalar que este decreto signaba la composición de las nuevas legislaturas, tanto el número de propietarios (no menos de once y un máximo de veintiuno) como de suplentes (no menos cuatro ni más de siete).

El segundo, con número 427, emitido el 4 de octubre de 1824, estableció el Gobierno particular de los estados, dividiendo su ejercicio en tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), dejando la composición de cada legislatura estatal de conformidad con sus constituciones (DUBLÁN/LOZANO, 1876: 735).

Declarado Guanajuato estado libre y electo su Congreso Constituyente, la primera Carta Magna estatal prescribió que el ejercicio del Poder Legislativo residiera en un

“Congreso de Diputados, nombrados popularmente” (art. 28 constitucional), de acuerdo con el Decreto No. 34, sancionado el 14 de abril de 1826.

Posteriormente, durante la administración del gobernador Juan Ortiz Careaga, fue publicado un decreto de reforma a la Constitución, el 1º de abril de 1861, de tal forma, que el artículo 28 pasó a ser el artículo 35 constitucional, el cual estableció que el ejercicio de este poder residiera en una asamblea denominada Congreso del Estado de Guanajuato. Más adelante, erigida la XXVI Legislatura en Congreso Constituyente, se promulgó la tercera Constitución guanajuatense, el 16 de septiembre de 1917, lo que generó que el artículo 35 constitucional pasara a ser de nueva cuenta el artículo 2 y el Poder Legislativo se depositara en una asamblea denominada Legislativa de Guanajuato. Esta denominación cambiaría por Legislatura de Guanajuato, a partir del Decreto No. 274, de reforma constitucional, publicado el 28 de marzo de 1976 en el Periódico Oficial y prescrito en el artículo 46 de la Constitución. Finalmente, estando como gobernador Enrique Velasco Ibarra, la Asamblea del Poder Legislativo cambió su denominación por Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, como consecuencia del Decreto No. 147 de reforma constitucional prescrito en el artículo 37 publicado el 17 de febrero de 1984 en el Periódico Oficial No. 14.

En un Estado moderno, la función legislativa está confinada a un órgano denominado Congreso o Parlamento. Por este motivo, los actos o relaciones jurídicas que emanan de este poder reciben el nombre de derecho parlamentario. No obstante, a diferencia del bicameralismo federal, las legislaturas de los estados tienen un sistema unicameral, es decir, una sola cámara: de diputados. En este sentido, la legislatura del estado de Guanajuato, que se deposita en una Asamblea denominada Congreso, es unicameral y actúa como Congreso del Estado y Diputación Permanente. En cambio, a nivel nacional, el Poder Legislativo Federal es un bicameralismo simétrico, es decir, en principio ambas cámaras valen lo mismo e intervienen de cuatro formas: como Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato de 1917, estableció en el artículo 48 entre las facultades del Congreso:

- II. Fijar anualmente todos los gastos de la Administración Pública del Estado, previo examen de los Presupuestos que presente el Gobernador, y decretar contribuciones con que cubrir esos gastos;
- III. Pedir, examinar y aprobar anualmente y siempre que lo estime oportuno, las cuentas consiguientes a la administración de los caudales públicos; y,
- IV. Autorizar al Ejecutivo a que contraiga deudas a nombre del Estado, designando los recursos con que deban cubrirse esas deudas.

Ayer, como hoy, el Poder Legislativo del estado de Guanajuato, de acuerdo con las facultades que le otorga la Constitución local, se encarga de aprobar, previo examen y discusión, el proyecto de presupuesto de egresos del estado propuesto por el gobernador para cada año fiscal. La tarea de los legisladores no se queda ahí, pues deben revisar todo el proceso, desde su aprobación hasta la revisión de la cuenta pública, es decir, el ejercicio real del gasto gubernamental. Para ello, el Congreso se apoya en la Auditoría Superior del Estado.

En suma, el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, además de las funciones de representación, jurisdiccional, administrativas y legislativas, ejerce las de control presupuestario y fiscalización. Estos actos no son excluyentes uno de otro, de tal forma que

(...) un acto administrativo puede ser al mismo tiempo de control, o de control y a la vez jurisdiccional, o legislativo pero también de control, etcétera (LLAVE DE LA, 1997: 216). Empero, a casi cien años de distancia de que fue promulgada y publicada la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, ¿se ha logrado transitar hacia un estado social y democrático de derecho?, ¿resulta imprescindible un reordenamiento de nuestra Constitución?

## CONCLUSIONES

A partir de la Revolución francesa y de una serie de documentos —que serán la base de un Estado de derecho— como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, la Constitución Belga de 1836, las constituciones de América Latina, el Estado moderno alcanza mayor grado de perfección.

El concepto moderno de constitución está vinculado con el artículo 16 de La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo legado la divide en dos partes: la dogmática, que se refiere a los derechos fundamentales del ser humano, y la orgánica, cuya finalidad es organizar al poder público, donde subyace el principio de la división de poderes.

La Primera Legislatura Constituyente en Guanajuato —instalada el 25 de marzo de 1824—, dio origen a los Poderes Ejecutivo (8 de mayo de 1824) y Judicial (28 de junio de 1824).

La Constitución guanajuatense de 1917 reconoció el derecho político activo a las mujeres, antes que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitirles ejercer su voto en las elecciones para nombrar funcionarios municipales.

La génesis del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato está vinculada con el principio de la división de poderes, que subyace en el devenir constitucional de 1826, 1861 y 1917.

El Estado social y democrático de derecho es un modelo abierto, que debe construirse a partir de las siguientes notas: “1) Soberanía popular, de la que emanan todos los poderes del Estado; 2) Legitimación de los gobernantes por medio de elecciones periódicas valiéndose del sufragio universal, y pluralismo de opciones; 3) Sometimiento de los gobernantes a la ley, jerarquía de las normas, control constitucional de sus decisiones y responsabilidad por sus actos y decisiones; 4) Preservación de la Constitución por el Tribunal Constitucional; 5) Separación de poderes; 6) Reconocimiento y protección de los derechos fundamentales, con incorporación de los nuevos derechos económicos sociales y culturales; (Garrido Gómez 2010:533) 7) Función promocional de los poderes públicos que impulse las condiciones y remueva los obstáculos para la igualdad entre los ciudadanos; 8) Intervención de los poderes públicos en la organización económica con posibilidad de planificación y con subordinación de toda la economía del país al interés general, y 9) Potencialización de las organizaciones sociales y culturales, de los sindicatos y de otras fuerzas sociales, favoreciendo su participación en la educación, en la planificación y en el control de los servicios públicos que afecten a la calidad de vida de los ciudadanos” (Garrido Gómez 2010: 537).

## FUENTES DE CONSULTA

- AZUELA Rivera, Salvador (2009); Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX. Colección, Num. 7. Curso de derecho constitucional; SCJN.
- ARISTÓTELES (1988); Política, Gredos, Madrid.
- BERLÍN Valenzuela, Francisco (1993);: Derecho parlamentario, FCE, México.
- BERLÍN Valenzuela, Francisco (1997); Diccionario Universal de términos parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, México.
- BOBBIO, Norberto (1989);; La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento, FCE, México.
- CARBONELL, Miguel (1999); Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, Porrúa, México. DABIN, Jean (2003): Doctrina general del estado. Elementos de filosofía política, UNAM, México.
- DE LA CUEVA y de la Rosa, Mario (2015); Teoría General del Estado. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- DE SECONDAT, Charles (1984): Del espíritu de las leyes, Sarpe, Madrid.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1999): Derecho constitucional mexicano y comparado, Porrúa-UNAM, México.
- FRAGA, Gabino (1952); Derecho administrativo, Porrúa, México.
- GARRIDO Gómez, María Isabel (2010): Estado social y democrático de derecho. En Diccionario Histórico Judicial de México (I, 533-537) México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- HIDALGA DE LA, Luis (1986); El equilibrio del poder en México, UNAM, México.
- JELLINEK, Georg (2000); La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, UNAM, México.
- LLAVE DE LA, Susana, (1997); El Congreso de la Unión, UNAM.
- LOCKE, John (1998): Ensayo sobre el gobierno civil, Gernika, México.
- REY Cantor, Ernesto (1993); Teorías Políticas Clásicas de la Formación del Estado, Temis, Santa Fe de Bogotá.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1993); El contrato social, Altaya, Barcelona.
- RIVES Sánchez, Roberto (2000); La Constitución mexicana hacia el siglo XXI, Plaza y Valdés S.A.-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- TENA Ramírez, F. (2000); Derecho Constitucional; Editorial Porrúa; México.
- VALADÉS, Diego (1998); El control del poder, UNAM, México.

## WEBGRAFÍA

Portal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales.

## DOCUMENTOS

Decreto No. 34, sancionado el 14 de Abril de 1826, Fondo del Congreso del Estado de Guanajuato. Colocación 100.3-2 V1E2.373

- Decreto No. S/N, publicado el 1 de Abril de 1861, Compilación de leyes del Estado de Guanajuato, Tomo I, LI Legislatura, Guanajuato, Gto. 1981. Segunda Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- Decreto No. 246, publicado el 28 de Abril de 1932 en el Periódico Oficial No. 34
- Decreto No. 84, publicado el 15 de enero de 1933 en el Periódico Oficial No. 5
- Decreto No. 274, publicado el 28 de Marzo de 1976 en el Periódico Oficial No. 26
- Decreto No. 147, publicado el 17 de Febrero de 1984 en el Periódico Oficial No. 14 Periódico Oficial No 32 del 18 de Octubre de 1917.
- Decretos Números 380 y 427 publicados el 8 de enero y el 4 de octubre de 1824, respectivamente. "Colecciones Especiales". Sección "Colección Dublán y Lozano" Colocación 200.8-1/1 V3E1. 1293
- Decreto No. 34 sancionado el 14 de Abril de 1826. Fondo del Congreso del Estado de Guanajuato. Colocación 100.3-2 V1E2.373
- Decreto S/N publicado el 1 de Abril de 1861. Compilación de leyes del Estado de Guanajuato, Tomo I, LI Legislatura, Guanajuato, Gto. 1981.
- Decreto No. 274 publicado el 28 de Marzo de 1976 en el Periódico Oficial No 26.
- Decreto No. 147 publicado el 17 de Febrero de 1984 en el Periódico Oficial No 147 Fondo Poder Legislativo. Sección Actas del Congreso. Colocación 100.1-6 V3E5.5
- La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.
- Las Constituciones de México 1814-1991, H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991.
- Periódico Oficial No. 32 publicado el 18 de Octubre de 1917.

*CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.  
REFLEXIONES EN TORNO DE LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES*

Impreso y hecho en México  
Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados  
Palacio Legislativo de San Lázaro, Av. Congreso de la Unión 66,  
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza,  
Ciudad de México, CP 15960



