



10

**Notas para el estudio del proceso
de formación del Estado de Derecho
en México. Los modelos de Estado
de la Constitución de 1917**

**MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ
JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ**

HISTORIA DEL DERECHO

Febrero de 2001

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por los autores, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éstos. ♦ D. R. (C) 2000, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F. ♦ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-74-63/64 exts. 703 o 704, fax 56-65-34-42.

www.juridicas.unam.mx

20 pesos

CONTENIDO

I. Introducción.....	1
II. Los modelos de Estado de la Constitución de 1917.....	5
A. El modelo liberal, fundador del Estado de derecho (1857-1867).....	7
B. El modelo central (1873-1912).....	10
C. Las propuestas sociales (1906-1917).....	12
D. La propuesta de Carranza (1916)	14
III. La Constitución y el proyecto de nación de la Revolución mexicana	15
A. La Constitución de 1917.....	17
B. El proyecto nacional	20
C. La conformación del proyecto nacional de la Revolución. Modelo social revolucionario (1917-1937).....	21
D. Consolidación y desarrollo. El modelo de la revolución institucionalizada (1938-1967)	24
E. Crisis del modelo social revolucionario (1968-1982).....	27
IV. ¿El nuevo modelo? (1982-2000)	29

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo forma parte de la investigación que varios miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM hemos venido realizando desde hace más de dos años con el objeto de analizar la transición desde una perspectiva jurídica; el primer resultado se dio a conocer en la obra titulada *Transiciones y diseños institucionales*, en la que se identificaron los elementos de tipo jurídico que hicieron posible el tránsito del Estado absoluto al Estado de derecho a finales del siglo XVIII; en esa misma obra se dio cuenta de los pasos que se siguieron en México para la construcción de tal tipo de Estado; asimismo se hizo un recuento de algunas de las transiciones jurídicas que se han sucedido en el contexto internacional en las últimas décadas.¹ En esta nueva entrega queremos dar a conocer algunos de los resultados parciales que se obtuvieron durante el último año y medio de trabajo, para ponerlos en manos de los estudiosos y recibir sus opiniones sobre la pertinencia de la ruta que hemos emprendido.²

En este orden de ideas en las páginas siguientes el lector encontrará elementos para el estudio de las fases del desarrollo del Estado de derecho en México a partir de los modelos de Estado contenidos en el texto de la Constitución de 1917 y la forma en que han ido evolucionando.³ Nos pareció que la identificación de modelos facilita la comprensión del fenómeno en la perspectiva del largo plazo, porque a través de ellos se pueden apreciar los rasgos más representativos. El periodo a analizar va de 1917 a 2000; el punto de partida está constituido por los modelos que contiene la Constitución de 1917, al tiempo de su expedición. Revisadas sus

¹ Véase González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999. Nuestro objetivo fue identificar los elementos jurídicos de una transición jurídica, para ello se establecieron las diferencias entre el Estado absoluto y el Estado de derecho, identificando lo que denominamos “transición en sentido amplio”; la “transición en sentido restringido” quedó definida como el cambio de diseño institucional, al interior del Estado de derecho. Para los efectos de este trabajo hemos decidido agrupar los diseños institucionales como elementos constitutivos de un modelo de Estado. De esta manera, dentro del Estado de derecho podrían distinguirse varios modelos, entendiendo por modelo, el conjunto de instituciones y diseños institucionales contenidos en una constitución, los cuales consagran principios y valores que constituyen las premisas de actuación del Estado. Cabe señalar que un texto constitucional puede contener uno o varios modelos de Estado que no necesariamente sustituyen a los que los preceden, es más, pueden coexistir con ellos, *cfr.* Huerta, Carla, “Constitución y diseño institucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Compartido*, nueva serie, año XXXII, núm. 99, septiembre-diciembre 2000, pp. 1097-1100, especialmente 1099 y 1100.

² Este trabajo es, en buena medida, resultado de una discusión colectiva que realizamos los miembros del seminario durante el largo paro de actividades que sufrió la UNAM durante casi todo el año de 1999; a lo largo de los meses, nos reunimos puntualmente para discutir las propuestas aquí contenidas. Por ello queremos agradecer las sugerencias, comentarios y críticas de Manuel Becerra, Leticia Bonifaz, Hugo Concha, Martín Díaz, Carla Huerta, Héctor Fix Fierro, Sergio López Ayllón, Susana Pedroza de la Llave y José María Serna de la Garza. Sin embargo, la responsabilidad de la versión definitiva es exclusiva de los autores.

³ La ubicación temporal de los modelos fue decisión de los autores; cualquier periodificación tiene, sobre todo, un interés esquematizador y didáctico, por ello, optamos por incluir los hechos jurídicos, enmarcados, en la medida de lo posible, en su contexto económico, político o social. El lector juzgará si el planteamiento y la forma en que se presenta el material resultan de utilidad para el estudio del tema.

características, se explican las del texto constitucional, cabeza del sistema jurídico, y base para la construcción, desarrollo y consolidación del proyecto nacional revolucionario, cuya crisis es evidente en los tiempos que corren.⁴ La parte final del trabajo plantea la posibilidad de que se ha creado un nuevo modelo, sustentado en las reformas realizadas en las dos últimas décadas.⁵ Lo que aquí se presenta servirá de base para analizar si las modificaciones que se han sucedido a lo largo del periodo han hecho posible no sólo la construcción sino también el funcionamiento cabal de un Estado de derecho.⁶ Con estas herramientas estaremos en posibilidad de adelantar algunas hipótesis sobre las condiciones para la eficacia del Estado de derecho en México, cualquiera que sea el modelo que se esté perfilando.

La Constitución de 1917, en su versión primera, ofrece una combinación de varios modelos de Estado, en la que es posible identificar elementos procedentes de diversas épocas.⁷ Esto no ha sido suficientemente destacado hasta ahora ni por la doctrina constitucional ni por la historiografía jurídica, lo que ha generado, en unos casos, un análisis monolítico del texto constitucional, y en otros, una visión que deja de lado el origen de algunas características que preceden a la elaboración del texto y que influyen notablemente en su desarrollo posterior.⁸ En este orden de ideas, es posible afirmar que en la Constitución de 1917 se puede reconocer la presencia de tres modelos que denominamos: liberal, central y social. En efecto, dicha constitución contiene elementos de su antecesora, la de 1857, de corte liberal,⁹ y origen del modelo “fundador”. Asimismo, recoge elementos de un modelo, de tipo autoritario, que llamamos “central”, por la forma en que se ejerció el poder entre 1873 y 1912, en el proceso de adaptar el liberal a la realidad social mexicana. A través de sucesivas reformas constitucionales se pretendió modificar los rasgos menos operativos del liberal, para ello se busca construir el

⁴ Todo ello a partir de las reformas a la Constitución, esto es, las modificaciones al sistema jurídico; los términos sistema y orden jurídicos se utilizan de la manera en que los define Carla Huerta en “Constitución, transición y ruptura”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 61-70.

⁵ A partir de ellas será posible diagnosticar si es un modelo distinto o si desarrolla alguno de los tres originales, o bien, si estamos en presencia de una mutación constitucional debida a los cambios operados tanto en la sociedad como en la cultura jurídica; mutación constitucional: *idem*, pp. 72-73.

⁶ Aunque no todos los Estados de derecho son iguales hay elementos que los identifican; véase *infra*, p. 5, especialmente nota 18. Sin embargo, su presencia en el texto constitucional permite constatar la existencia formal del Estado de derecho; la existencia real se prueba si los mecanismos para la defensa de la constitución son eficaces.

⁷ A lo largo del trabajo se procede a caracterizar los modelos que identificamos con expresiones que reflejan su contenido, sustentándonos en el resultado del análisis de las reformas constitucionales, en cada periodo.

⁸ Es el caso de las modificaciones hechas a la Constitución expedida en 1857 en el periodo que va de 1867 a 1912, que, analizadas en conjunto permiten identificar los diseños institucionales de un modelo intermedio, anterior a los planteamientos de la revolución constitucionalista.

⁹ El vocablo liberal, aplicado al Estado no tiene un significado unívoco; en este trabajo se usa referido, sobre todo, al proyecto de tipo económico, que se consolida después de la Revolución francesa. En ese sentido puede verse Manent, Pierre, *Historia del pensamiento liberal*, Argentina, Emecé Editores, 1987, pp. 184-85. Por otra parte, Laski, autor clásico sobre el tema, afirma que el liberalismo no es fácil de describir; como doctrina se relaciona con la noción de libertad, enemiga del privilegio por virtud del nacimiento o la creencia; la libertad así concebida se vincula a quienes tenían una propiedad que defender; también refiere a una serie de derechos fundamentales que el Estado no tenga la facultad de intervenir; a los controles de la actividad gubernamental dentro del marco de principios constitucionales; al gobierno representativo; la libertad de pensamiento y al libre juego de las actividades individuales, véase Laski, Harold, *El liberalismo europeo*, versión española de Victoriano Migueléz, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 14 y 15. El liberalismo se recibe en aquellos países que desarrollan una economía de mercado más o menos amplia; tal es el caso de México.

Estado nacional a través de los poderes federales; la federación se presenta como la protagonista principal del desarrollo económico, político y social del país.¹⁰ Al tercer modelo lo llamamos “social”, por dos razones, fundamentales: en primer lugar, por que comprende elementos procedentes de algunas de las demandas sociales de la revolución constitucionalista,¹¹ ampliamente estudiadas por los especialistas, y en segundo lugar, por que permitió ampliar las bases sociales del Estado surgido de la Revolución sin desarticular el perfil autoritario que caracteriza al modelo central.¹² Los modelos anteriores constituyen, a nuestro juicio, el fundamento de la estructura del texto constitucional. El resultado fue un documento híbrido que permitió distintas interpretaciones y resultó compatible con diversos diseños institucionales.¹³

Los modelos contenidos en la Constitución determinaron que el texto pueda compararse a un recipiente que dio cabida a instituciones de varios orígenes, que, al irse desarrollando, conformaron el Proyecto Nacional de la Revolución.¹⁴ Esta denominación abarca combinaciones de diseños institucionales e interpretaciones de los mismos, que operan hacia el interior y hacia el exterior del sistema jurídico mexicano. Tales combinaciones representan la respuesta a las modificaciones ocurridas en una sociedad que se transformó dramáticamente sin abandonar del todo sus características originarias; por ello el Proyecto Nacional revolucionario ha podido sostenerse, sin ruptura jurídica¹⁵ hasta nuestros días, aunque la Constitución presenta, en su redacción actual, una amalgama en la que aún es pronto para identificar el principio orientador que habrá de seguirse en los próximos años.¹⁶

¹⁰ Esto significa que se busca el orden mediante una sola autoridad fuerte.

¹¹ Sobre este particular, conviene destacar la condición general imperante en el país en el momento en el que la Constitución fue promulgada. Nos referimos en especial a la limitada modernidad existente. Siendo los derechos sociales reivindicaciones tradicionales de las clases urbanas de las sociedades modernas, se puede decir que el modelo social en México puede verse reflejado, sobre todo, en las disposiciones relativas al trabajo, aunque también deben ser consideradas las relativas a la educación y al reparto equitativo de la riqueza producida por la explotación de los recursos naturales. El caso del reparto de la tierra involucra problemas ancestrales y para resolverlos se aportan soluciones específicas, algunas basadas en el pasado colonial, que si bien tienen una raíz protecciónista, forman parte del modelo nacionalista de la Revolución mexicana.

¹² El autoritarismo no se refiere a la concentración del poder exclusivamente, sino también a su ejercicio personal y duradero a través de la reelección, a la falta de mecanismos para controlar a la autoridad así como a la postura excluyente de la federación en detrimento de la participación activa de los estados, los municipios y los ciudadanos. Sobre el poder que habría de adquirir la figura presidencial, Molina Enríquez señala que “la Constitución quiso que la forma total del gobierno de la federación, fuera la forma de gobierno presidencial en toda su amplitud” con el objeto de que las reformas prevenidas en los artículos 27 y 123 “puedan hacerse efectivas con rapidez, a fin de que causen los menores daños posibles”, véase González, María del Refugio, “La Nueva España en la Constitución de 1917. Los ‘nuevos comienzos’ en el constitucionalismo revolucionario”, *Homenaje al profesor Alfonso García-Gallo*, Madrid, Editorial Complutense, 1996, t. III, p. 312.

¹³ Esto contribuye a explicar la permanencia de la Constitución como cabeza del sistema jurídico mexicano a lo largo de más de ochenta años.

¹⁴ Hay que advertir que el proyecto nacional resultó también dinámico y en consecuencia moldeable, por eso no se rompe el sistema a lo largo del periodo en estudio.

¹⁵ Huerta, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, *cit.*, nota 4, p. 79; la ruptura se encuentra vinculada a la vigencia y eficacia de la norma fundamental.

¹⁶ Las reformas que se realizaron a partir de 1982 responden a los numerosos cambios que, en todos los aspectos, ha sufrido el país en este periodo y a su inserción en un mundo crecientemente globalizado; por ello, el nuevo modelo podría ser “global” y constituir uno más, en caso de que no haya ruptura, e incluso ser compatible con ellos.

El análisis que se plantea parte de la concepción de un Estado de derecho, cuya Constitución contiene una estructura sustentada sobre tres ejes: la división del poder, los derechos fundamentales y el control de la constitucionalidad.¹⁷ La presencia de dichos ejes es imprescindible para que exista formalmente tal tipo de Estado. Por ello, partimos de ellos, adicionados con algunos elementos, contenidos también en el texto de la Constitución o derivados de él, que, a nuestro juicio, permiten enriquecer el análisis institucional que se plantea. Dichos elementos se refieren al régimen económico, especialmente el de la propiedad, los procesos de participación y las fuentes del derecho.¹⁸ El significado, los contenidos, las formas de articulación, el desarrollo y especialmente la eficacia que tanto los ejes como los elementos complementarios tengan, se desprenden no sólo de las características formales de un sistema jurídico dado sino también de las coordenadas espacio temporales y las fuerzas exógenas que lo hacen posible.¹⁹ Estas últimas, a través de la sociedad civil, los partidos y asociaciones políticas y los organismos no gubernamentales juegan un papel clave en la defensa de la legalidad y en general del orden constitucional.²⁰

Los modelos que se han de exponer forman parte del sistema jurídico que se inicia con la entrada en vigor de la Constitución de 1917, todavía vigente,²¹ y que dio origen al México que surgió y se sustentó, a lo largo de varias décadas, en el ideario de la Revolución Mexicana. Al respecto, puede señalarse la existencia, en cualquier sociedad, de una Constitución escrita y una real²² que pueden coincidir en el momento fundacional,²³ a partir del cual tenderán a separarse o a acercarse,²⁴ en la medida que la primera refleje el acuerdo de lo que Lasalle denomina factores reales del poder y Zippelius, fuerzas primarias de una sociedad.²⁵ Idealmente, la constitución

¹⁷ En el seminario se parte de la propuesta que la estructura básica del Estado de Derecho se compone de derechos fundamentales y de la división del poder; pero que a partir del cambio de concepción de la Constitución de documento político a norma jurídica, hay que añadir el control de la constitucionalidad, que se convierte en el tercer eje fundamental de dicho tipo de Estado.

¹⁸ Nuestro propósito, que aún está por cumplirse, es confrontar la división del poder con elementos referidos a los derechos fundamentales, el régimen económico y los procesos de participación; por lo que se refiere al control de la constitucionalidad, a más de ser descrito en cada modelo, será utilizado en los trabajos que se preparan para medir la posibilidad de eficacia de las instituciones contenidas en el diseño institucional.

¹⁹ Esto significa que se intentará ofrecer también algunos elementos para identificar a la constitución real (véase *infra*, nota 23), que es la que impulsa las reformas constitucionales en tres sentidos: constructivo, justificatorio y correctivo, mismos que no son excluyentes; ver el esquema propuesto por Huerta, Carla, “Constitución y diseño institucional”, *cit.*, nota 1, pp. 1103-1105.

²⁰ Halliday, Terence C. y Karpik, Lucien, “Politics Matter: A Comparative Theory of Lawyers in the Making of Political Liberalism”, *Lawyers and the Rise of Western Political Liberalism. Europe and North America from the Eighteenth to Twentieth Centuries*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 21

²¹ El sistema anterior es el que tenía como cabeza del mismo a la Constitución de 1857.

²² Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, 3a. ed., traducción de W. Roces, México, Ediciones Coyoacán, 1996, pp. 60, 72 y 73.

²³ En ocasiones ni siquiera esto sucede. Tal es el caso de la Constitución de 1857 cuyo texto habla de un consenso que nunca existió para su adopción y cuyas características fueron fuertemente cuestionadas respecto de su relación con la realidad mexicana.

²⁴ La separación entre una y otra se deriva, por un lado, de las modificaciones que se producen en la sociedad y por el otro, de la capacidad de respuesta del sistema para ajustarse a una realidad cambiante, creando nuevos órdenes jurídicos, adaptados a dicha realidad, después del momento fundacional.

²⁵ Lasalle, Ferdinand, *op. cit.*, nota 22, pp. 45-56 y Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado (Ciencia de la política)*, traducción de Héctor Fix Fierro, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 155, siguiendo el pensamiento de este último autor podría afirmarse que el texto de la constitución fue elaborado por las fuerzas políticas primarias, dado que fue un constituyente revolucionario.

escrita y la real debieran operar de manera más o menos sincrónica;²⁶ si no sucede, puede afirmarse que la escrita carece de eficacia, y por lo menos formalmente, de legitimidad, a menos que la real tenga elementos de legitimidad que no se derivan sólo del texto constitucional, como parece haber sucedido con la Constitución de 1917.²⁷

II. LOS MODELOS DE ESTADO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Antes se dijo que la Constitución de 1917 contiene elementos de tres modelos de Estado provenientes de distintas épocas, uno de los cuales es el fundador, que en el caso que nos ocupa es de tipo liberal. Su presencia en el texto constitucional permite establecer una línea de continuidad entre la Constitución de 1857 y la de 1917; aunque en esta última se incorporen también elementos de los modelos central y social. En este orden de ideas, cabe plantear varias cuestiones: en primer lugar, que ambas son originarias, ya que están precedidas de una ruptura social y política, la llamada Revolución de Ayutla y la Revolución mexicana,²⁸ respectivamente. Asimismo puede advertirse que ninguna de las dos tiene un proyecto que pueda ser considerado como único. Hay que señalar que el constituyente dejó sentado que la segunda es solamente la reforma de la primera, como reza su título,²⁹ y ésta se mantiene vigente, con desigual eficacia, desde su expedición. En este orden de ideas, puede afirmarse que la Constitución de 1857 funda el Estado de derecho,³⁰ por lo menos desde el punto de vista formal. Por otra parte, si tomamos como válido lo que ha sido señalado tanto por la doctrina como por la interpretación judicial, debe afirmarse que la de 1917 es una nueva Constitución,³¹ en cuyo caso, el conjunto de modelos

²⁶ Los márgenes no pueden señalarse *a priori* porque se derivan de la legitimidad que no es fácil medir antes de la fractura de un sistema.

²⁷ Véase *infra*, III. B.

²⁸ La Corte señala con toda claridad la existencia de la fractura jurídica, al afirmar que: “[La Constitución de 1917] no es aplicable a las consecuencias de los actos ejecutados durante el periodo preconstitucional, porque de esos actos no es responsable ninguna autoridad, sino el pueblo mismo”. Por otra parte, sobre la Constitución de 1857, dijo: “La vigencia de la Constitución debe tener por base fundamental la división de los Poderes, y durante la lucha, no hubo Legislativo ni Judicial”. Y agregó: “No pudo considerarse vigente durante el tiempo en que no hubo Poderes establecidos conforme a sus disposiciones para la sanción y aplicación de sus preceptos, porque nadie estuvo encargado de cumplirla y hacer que se cumpliese”. Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917; *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 73.

²⁹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”; véase *Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates*, México, INEHRM, 1985, t. II, p. 1181. Esto que fue señalado por el Constituyente, no fue admitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que desde muy temprano hace hincapié en la fractura que se produjo por la usurpación “ilegítima” de Huerta; al respecto dijo: “[La Constitución de 1857] Dejó de tener observancia desde el momento en que los poderes legalmente establecidos fueron usurpados por un gobierno ilegítimo”. Amparo penal interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Granda Higinio. 24 de octubre de 1917. Mayoría de 6 votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 805; “Dejó de estar en observancia desde el derrocamiento del gobierno legítimo en febrero de 1913”. Amparo civil interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Mayoría de ocho votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 357.

³⁰ Conviene hacer la distinción entre la forma en que se aplica el concepto que usamos de modelo de Estado, que se explica en la nota 1 de este trabajo, referido a las constituciones históricas ya que sólo la Constitución de 1857 parece proponer un solo modelo, el liberal, en tanto que la de 1917, presenta en su modelo originario la combinación de tres modelos de Estado.

³¹ Poco después de la expedición de la Constitución de 1917, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció varios casos en los que hubo de pronunciarse sobre el vínculo entre dicha constitución y su antecesora. En todos los

que contiene, constituye un modelo constitucional diverso que también tendría el carácter de fundador.³² Esto nos llevaría a distinguir entre el cuerpo jurídico que funda el Estado de derecho, y el que sustenta al Estado, también considerado de Derecho, que surge de la Revolución.³³ Desde tal perspectiva uno y otro contienen modelos que pueden ser considerados fundadores, aunque los diseños que impulsen sean diversos. En 1857 se establece el primer sistema jurídico en México basado en los elementos fundamentales del Estado de derecho, y en 1917, el sistema es producto de las modificaciones que se hicieron a la estructura del Estado de derecho, a consecuencia de la Revolución mexicana, en un esfuerzo por adaptarlo a una realidad que no pudo encauzarse exclusivamente a través de la implantación del modelo central, desarrollado durante el porfirismo.

De los tres modelos que presenta el texto constitucional, el central ha ocupado, históricamente, el lugar preponderante. Es posible percibir su presencia en la etapa final del porfirismo; el proyecto que Carranza presentó ante el Constituyente y el periodo posrrevolucionario; incluso este modelo es perceptible a lo largo de casi todo el siglo XX y hasta las últimas dos décadas de este siglo da muestras evidentes de agotamiento. Desde otra perspectiva, es sabido que, durante los debates del constituyente el proyecto de Carranza se enriqueció con elementos sociales tanto de los textos jurídicos y planes políticos previos a la Revolución como de la doctrina social de la Iglesia que se consolidó a finales del siglo XIX. No es ésta la única novedad, el constituyente también definió que el ejercicio del poder tiene su fundamento en los poderes federales, ya que la federación, a diferencia de lo que sucedió en los textos constitucionales anteriores, adquiere entidad propia. Adicionalmente, los criterios rectores para dicho ejercicio, emanen tanto del texto constitucional como de la interpretación que ha de darse al contenido de los preceptos. De manera que lo social del texto constitucional se impulsa desde el centro; tendencia que será rectora en los años siguientes, hasta la consolidación del proyecto nacional.

Del modelo liberal se conservan sobre todo sus aspectos económicos, y la idea, claramente afianzada, de los derechos del hombre, que serán considerados garantías individuales, en singular disputa con los derechos que han sido llamados sociales. La peculiar forma que ideó el constituyente para desarrollar lo social fue a través del fortalecimiento del modelo central, incrementando las facultades del Ejecutivo de manera indirecta, y las del Legislativo de manera puntual, confirmando la función interventora del judicial federal sobre los tribunales locales.

A muy grandes rasgos, tales son las características principales de los modelos de Estado que conforman el texto constitucional y dan lugar al proyecto de la Revolución. A reserva de

casos se inclinó por distinguir una y otra: “[La Constitución de 1917] Estableció un orden de cosas completamente nuevo, porque no es mera reforma de la Suprema Ley de 1857”; “Entre ésta [la de 1917] y la de 1857 no existe ningún lazo de unión”. Ambas citas proceden de: Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 73.

³² A éste le hemos llamado el modelo de la Constitución de 1917, véase *infra*, D, III, A. Sobre las constituciones anteriores a la de 1857 puede decirse que si bien algunas contienen elementos del Estado de derecho, como es el caso de la división del poder y los derechos fundamentales, por lo general, carecen de herramientas para el control de la constitucionalidad, por un lado, y no logran la eficacia y la permanencia suficientes para que pueda considerarse que fundan algún tipo de Estado.

³³ “[Régimen constitucional] No se restableció sino hasta el primero de mayo de mil novecientos diecisiete, en que comenzó a regir la actual Constitución”. Amparo penal en revisión. Montes Avelino. 26 de septiembre de 1917. Mayoría de siete votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 337.

analizar por separado dicho texto de manera más amplia, conviene presentar, aunque sea en forma panorámica, los elementos fundamentales de los modelos que lo inspiran.

A. *El modelo liberal, fundador del Estado de derecho (1857-1867)*

En las páginas siguientes se presenta una descripción, esquemática, de las características del modelo que, por un lado, implantó el liberalismo y por el otro, fundó el Estado de derecho en México, sobre bases que son todavía vigentes. Este modelo se significa por ser “recibido”, en el sentido de no ser el liberalismo un fenómeno propio ni de la Nueva España ni del México independiente. Es sabido que al pensamiento liberal, sobre todo, francés y norteamericano, se afilan, como en otras partes, los miembros de las nacientes burguesías locales; por ello el modelo liberal, adquiere en cada lugar especificidades propias.

En la Constitución de 1857 se establecen las bases formales del Estado de derecho en México,³⁴ mismo que puede ser calificado de liberal, ya que “fundado en la representación y la separación de los poderes, [garantiza] la seguridad, la igualdad de los derechos, [y] la propiedad”.³⁵ La tardía consolidación del modelo obedece a que los textos constitucionales precedentes carecen de algunos de los elementos de tal tipo de Estado, a más de que no tuvieron el consenso necesario para echar a andar el país sobre bases distintas a las del régimen colonial. A diferencia de los anteriores, en el texto constitucional de 1857 se encuentran dichos elementos, aunque no todos estén cabalmente desarrollados. Cabe recordar que durante la primera década de su vigencia, esta Constitución tampoco tuvo consenso ni eficacia, ya que inmediatamente después de su expedición, el país entró en la llamada Guerra de Reforma, y más adelante ocurrió la intervención francesa. Así, hasta que regresó el gobierno de Juárez a la capital de la República, en 1867, se inicia la eficacia de la Constitución; el consenso no lo perdió completamente gracias a las reformas que se fueron haciendo en los siguientes lustros. Pero veamos ahora sus características fundamentales.

En el texto constitucional de 1857 se postula que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior; sus predecesores referían la soberanía a la nación, salvo el de Apatzingán, como quedó explicado en *Transiciones y diseños institucionales*.³⁶ Partiendo del principio de la soberanía popular³⁷ se

³⁴ En la descripción del modelo hemos puesto el acento en sus características formales para mostrar que no todas ellas fueron recogidas en el texto constitucional de 1917 de la misma manera; el ejemplo es, por supuesto, la propiedad.

³⁵ Véase *supra*, Manent, Pierre, *op. cit.*, nota 9. Cabe señalar, que el modelo liberal, en su concepción originaria, tenía implícita la propuesta del sufragio universal, ya que una de las ideas principales del liberalismo es la del “individuo” como titular de derechos que “le están asignados independientemente de su función o de su lugar en la sociedad y que lo hacen el igual de cualquier otro hombre”. Manent, Pierre, *op. cit.*, nota 9, p. 9. No hay elementos para afirmar que ese enunciado hacía referencia al voto femenino; véase *infra*, nota 41. Por otra parte, durante el siglo XIX la forma de sufragar, por lo menos en México, es indirecta hasta 1910, lo que no parece razón suficiente para negar la existencia de un modelo liberal; Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, traducción de José F. Fernández Santillán, 4a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 7.

³⁶ González, María del Refugio y López Ayllón, Sergi, (eds.), *op. cit.*, nota 1, pp. 90 y ss.

³⁷ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús, México, El Colegio de México, 1957, p. 575.

consagra una forma de gobierno republicana federal; la república sería representativa y democrática sobre la base del sufragio indirecto, con diversas modalidades, y federal, ya que estaba constituida por “estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”. Dichos estados, a su vez, adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular. Esta última fórmula se encuentra consagrada en la Constitución de 1824; el legislador la mantuvo porque representaba mejor al sistema federal en los estados, en el entendido aparente que la federación no tiene ciudadanos, sino que son los estados y municipios los que los tienen.

En el modelo fundador se establece la división tripartita del poder, de corte presidencial ya que el titular del Poder Ejecutivo, o sea, el presidente, sería a la vez jefe de Estado y de gobierno; respecto del Legislativo se fija que sería unicameral, porque se constituyó únicamente con la Cámara de Diputados; del Judicial federal sólo se señala que se depositaría en una Corte Suprema de Justicia y los tribunales de distrito y circuito.

Resulta interesante señalar que en este modelo la federación no tiene territorio propio,³⁸ inclusive el único espacio no considerado como estado, es el territorio de Baja California, cuyas autoridades políticas, municipales y judiciales se elegían popularmente, según el texto de los artículos 43 y 72 fracción VI. Esta elección debía ser indirecta, que es la fórmula establecida para todos los procesos de participación en la Constitución.

Por lo que se refiere a los derechos fundamentales, el texto de la Constitución incorpora la mayor parte de los postulados clásicos del liberalismo político. El resultado es un catálogo de derechos que traza los límites del ejercicio legítimo del poder al garantizar la libertad, la seguridad y la propiedad de los individuos sobre la base de la igualdad ante la ley, adoptando un esquema de capacidad de goce muy amplio, aunque se limita el ejercicio. Es importante señalar que, a diferencia de otros textos constitucionales de la época, incorpora el principio de la gratuidad de la administración de justicia, lo que puede considerarse un atisbo de carácter social.³⁹ En el capítulo relativo a los derechos del hombre se desarrolla en forma pormenorizada la seguridad jurídica, que se constituye en la columna vertebral de estos derechos. Por lo que toca a la libertad, consagra un amplio espectro que pone el acento en libertades políticas y económicas, partiendo del supuesto que corresponde al individuo ejercerlas.

El concepto de propiedad privada sigue de cerca al texto de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*; sólo se limita a través de la expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización. Con relación a la propiedad de las corporaciones, de enorme

³⁸ Más adelante se verá que en la Constitución de 1917, la federación tienen el “dominio” de todo el territorio, como en su tiempo lo tuvo el monarca español; véase González, María del Refugio, *op. cit.*, nota 12, pp. 311-313.

³⁹ El abate Siéyes postula desde 1789 que el estado social es la prolongación del natural, entendido el primero de la manera siguiente: “[...] el estado social no establece una injusta desigualdad de derechos junto a la desigualdad natural de los medios; por el contrario, protege la igualdad de derechos contra la influencia natural, aunque perjudicial, de la desigualdad de medios”. *Cfr.* “Preliminares de la Constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los derechos del hombre y del ciudadano. Lectura hecha los días 20 y 21 de julio de 1789, al Comité de Constitución”, en Fauré, Christine, *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*, traducción Diana Sánchez y José Luis Nuñez Herrejón, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 84-85, cita en p. 84; esta propuesta se plasma en los artículos vigésimo cuarto y quinto de su propuesta al Comité de Constitución: [24] “Todo ciudadano tiene derecho a los beneficios comunes que puedan nacer del estado social”; [25] “Todo ciudadano que se encuentre en la imposibilidad de subvenir a sus necesidades, tiene derecho a la ayuda de sus conciudadanos”. *Idem*, p. 93.

importancia en el antiguo régimen, el texto la restringe con el fin de imposibilitar la anterior concentración en las llamadas “manos muertas” y evitar restricciones al mercado; todo ello en el artículo 27. Nada se dice de la propiedad federal, lo que, aunado a las otras características, ya señaladas, permite suponer que la federación se concibe como el pacto, y las obligaciones que derivan del mismo.⁴⁰

Desde la perspectiva de los procesos de participación, el catálogo de derechos contenido en la Constitución debe leerse a la luz del ideal republicano que distingue los derechos políticos de los derechos del hombre. En ese sentido, el texto contiene un concepto de ciudadanía diseñado para facilitar la incorporación de los ciudadanos a la vida política.⁴¹ Por otro lado, se garantizan las libertades de expresión y de asociación y el derecho de petición.

El régimen económico postulado por la Constitución de 1857 tiene como principal objetivo el establecimiento de una economía de mercado. Las disposiciones del texto instituyen el reconocimiento de la libertad para el ejercicio de cualquier actividad y garantiza la propiedad; se prohíbe la existencia de los monopolios por considerarse que afectan el funcionamiento del mercado. Asimismo, se limita la intervención del gobierno en la economía a la gestión de áreas muy específicas, como la acuñación de la moneda y el correo.

La fórmula que expresa el control de la constitucionalidad es diversa a la del artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 que decía: “Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados [...]”,⁴² en tanto que el artículo 97 sólo dice: “Corresponde a los tribunales de la federación conocer:”⁴³ Además por que la federación no puede impugnar leyes de los estados, lo que sí proponía el Acta de Reformas de 1847 en el artículo 22.⁴⁴ Así pues, con lenguaje más técnico, conserva el amparo y la llamada “fórmula Otero”; asimismo, elimina el control político; establece un principio de controversia constitucional y prescribe que los jueces locales se ajustarán a la constitución federal cuando los textos constitucionales estatales señalen otra cosa. Con todos estos elementos queda constituido el tercer eje del Estado de derecho, que es, como se dijo, la posibilidad de proteger lo que señala el texto de la Constitución. Por ello, hemos afirmado que es precisamente este cuerpo jurídico el que funda tal Estado.⁴⁵

⁴⁰ Véase *supra*, nota 38.

⁴¹ En la sesión del Congreso Constituyente de 10 de julio de 1856, al discutirse el artículo 1o. referente a los derechos del hombre, Ignacio Ramírez observa que el proyecto se “olvida de los derechos sociales de la mujer” y aunque no piensa en darle funciones políticas, “observa que en el matrimonio la mujer es igual al varón y tiene derechos que reclamar que la ley debe asegurarle”. Véase Zarco, Francisco, *op. cit.*, nota 37, p. 249.

⁴² El voto particular de Otero todavía recoge la fórmula “ampararán” en 1847, mientras que en las discusiones del Constituyente ya sólo se hace referencia al hecho de si se parece o no se parece al sistema norteamericano. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados, 1996, t. 10, pp. 285 y ss.

⁴³ Por lo demás, conserva en el artículo 102, el principio, consagrado en el propio artículo 25 del Acta de Reformas, de que la sentencia sólo se ocupará de individuos particulares, “sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare”.

⁴⁴ El mecanismo era de control de político.

⁴⁵ Si bien el Acta de Reformas de 1847 introduce dicho control, su vigencia fue efímera.

Sobre el tipo de fuentes del derecho que sirven de base para la construcción de los diseños institucionales subsecuentes se señala que “toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico”. La diferencia entre una y otro estriba en la forma en que se comunican al Ejecutivo, de acuerdo al artículo 64. La enorme cantidad de decretos expedidos por el Ejecutivo que podemos encontrar en la segunda mitad del siglo XIX se debe a que el Congreso otorgó varias veces facultades extraordinarias al presidente, por las peculiares características que vive el país, y por la necesidad de fortalecer al Ejecutivo en condiciones tan adversas.

Como adelante se verá, el modelo tenía pocas probabilidades de operar en un contexto tan complejo como el que existía a mediados del siglo XIX, ya que buena parte de las viejas estructuras todavía se hallaban presentes.

B. *El modelo central (1873-1912)*

El modelo liberal no pudo ser aplicado en sus términos originales. El país conservaba buena parte de las características del antiguo régimen y la concepción liberal en los términos planteados por el modelo fundador, no encontró espacio para materializarse ni en lo social ni en lo económico. Es por ello que, tras la llamada Restauración de la República, se hicieron modificaciones a la distribución de competencias entre los poderes federales y locales con el fin de impulsar el desarrollo desde el centro. No hay que olvidar que en la división del poder, vista desde la perspectiva de los estados, a éstos correspondía su ejercicio real sobre los habitantes y el territorio y que en el modelo fundador la federación se limitaba a la vigilancia y operación del pacto federal. Las modificaciones dieron lugar a un nuevo modelo que llamamos central y al que hemos calificado de autoritario, porque las facultades de los poderes federales comenzaron a ampliarse al tiempo que se reducía el ejercicio real del poder estatal y de los derechos fundamentales del hombre, especialmente, prensa y opinión.

Este modelo reviste particular importancia ya que responde a necesidades propias de la realidad social y económica del país.⁴⁶ Es además, el que, hasta fechas recientes, impulsó la creación de buen número de instituciones. En su evolución, el liberalismo recibido en la Constitución de 1857 fue adquiriendo tintes autoritarios, a pesar de los intentos por reencauzarlo. El fracaso del esfuerzo se hace patente durante el periodo maderista, preludio de la Revolución mexicana.

Por lo que se refiere a la forma de gobierno, se mantiene la fórmula de república representativa, democrática, federal, siguiendo el texto del artículo 40; sin embargo, conforme a la convocatoria, derivada del Plan de Ayutla, la república sería democrática, representativa y popular. Es de hacerse notar que se respeta la propuesta de democracia aunque no sucede lo mismo con la de soberanía popular, en los términos enunciados en el Plan, que queda reservada a los estados según el artículo 109.⁴⁷ Llama la atención que se consigne la fórmula “gobierno republicano representativo popular” con relación a los Estados de la Federación y no en el nivel

⁴⁶ Siguiendo el esquema trazado por Carla Huerta se trataría de un diseño fundamentalmente justificatorio, en “Constitución y diseño institucional”, *cit.*, nota 1, p. 1103.

⁴⁷ Esto fue aprobado por unanimidad, sin discusión; véase Zarco, Francisco, *op. cit.*, nota 37, p. 740.

federal, lo que obligaría, durante el porfirismo, a los poderes federales a realizar un esfuerzo adicional para controlar a los Estados.

Las invasiones y secesiones quedaron atrás y durante la vigencia del modelo central, el territorio nacional quedó prácticamente definido, y con ello se delimitó el ámbito espacial del Estado mexicano. Esto es, la posibilidad de ejercer la soberanía se consolidó al quedar establecidas las partes integrantes de la Federación, después de la separación de Texas y la guerra con los Estados Unidos.⁴⁸

Con respecto a la división del poder el modelo central conserva el corte presidencial del modelo precedente y en los sucesivos diseños institucionales se van fortaleciendo los poderes federales, entre ellos, el Ejecutivo, en perjuicio de los poderes locales. Algunos elementos tempranos, ya que ocurren en 1873, de este proceso, encuentran su expresión positiva con la incorporación del Senado al Congreso de la Unión y la inclusión del veto entre las facultades del Presidente. La tradicional sustitución del Ejecutivo por el presidente de la Corte, se modifica para fortalecer al Legislativo, en 1882, en la persona del Presidente o el Vicepresidente del Senado, salientes. Más adelante, en 1896, la sustitución opera dentro del propio Poder Ejecutivo, pues corresponderá al Secretario de Relaciones Exteriores, o en su defecto, al de Gobernación. Finalmente, dicha sustitución quedaría en el Vicepresidente, en 1904. En forma adicional, se puede señalar que el Poder Judicial federal vio mermadas sus facultades, en 1900, al sustituirse el fiscal y el procurador general de la Suprema Corte de Justicia por un procurador general de la República, designado por el Ejecutivo federal.

La división del poder también sufrió otros cambios cuyo objeto fue fortalecer a los poderes federales en general; al Legislativo, a través de la facultad del Senado para la desaparición de poderes y la ampliación de las facultades del Congreso general para legislar en diversas materias vinculadas al desarrollo económico, por ejemplo, comercio y minería, buscando impulsarlo desde el centro.

Cerca de la conclusión de este periodo, en 1912, se presenta un cambio en los procesos de participación; se trata de las reformas que garantizan el sufragio directo tanto para la elección de los diputados del Congreso de la Unión como del presidente, conforme a los artículos 55 y 76, respectivamente. Los senadores seguirían siendo electos en forma indirecta, de acuerdo al artículo 58. En ese mismo sentido, la prohibición de la reelección del presidente, establecida en 1911, debe leerse como una tendencia que apunta a la consolidación de la República, evitando que el comportamiento del Ejecutivo sea semejante al del monarca; la reforma del artículo 109 comprendió también a los gobernadores de los Estados, pero no abarca a diputados y senadores, cuya reelección queda prohibida hasta 1933.

Con relación al control de la constitucionalidad, hay pocas modificaciones, ampliándose exclusivamente el control de la legalidad, a través de los tribunales federales, por la vía del amparo.⁴⁹ Cabe señalar que esto último se logró a través de la interpretación de la Corte, por lo

⁴⁸ Sólo quedaron por definir el Chamizal, la Isla Clipperton y una franja con Guatemala, véase González, María del Refugio, “La formación del Estado nacional en México. El marco jurídico formal”, en Vázquez, Josefina Zoraída y González, María del Refugio, *Tratados de México. Soberanía y territorio, 1821-1910*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, pp. 167-178.

⁴⁹ Al respecto se puede señalar, que si los poderes locales, en este caso los tribunales superiores, no son la última instancia judicial se debilita el federalismo en lo jurisdiccional; en pocas palabras, lo que en otros países es excepción, en México es regla.

que puede considerarse que su inclusión en el texto constitucional constituye uno de los ejemplos de diseño institucional de tipo justificatorio, esto es, el que legitima una realidad cambiante;⁵⁰ en este caso, a partir de la interpretación judicial.

En materia de propiedad resultó difícil definir las competencias entre la propia federación y los estados, las cuales quedarán claramente establecidas hasta 1917. Se mantiene la propiedad privada, la que se consolida a través de los procesos de desamortización de bienes de corporaciones civiles y religiosas, y de deslinde y fraccionamiento de terrenos baldíos.⁵¹

El desarrollo impulsado desde el centro llevó a que se desvirtuaran las formas de participación política consagradas en la Constitución pues se hacía necesario garantizar la presencia, en los diversos niveles, de gobernantes afines al régimen. Lo anterior fue causa de la escasa movilidad en materia política, lo que redujo las expectativas para acceder al poder de una parte significativa de los grupos emergentes que produjo el desarrollo económico. El sistema político fue transitando hacia un creciente autoritarismo, que conculcaba buena parte de los derechos del hombre consagrados en el texto constitucional, especialmente la libertad de prensa. Por lo demás, en los hechos comenzó a operar una represión cada vez menos selectiva contra los opositores de Díaz. El esfuerzo de Madero por recuperar la esencia del modelo liberal fracasó, aunque los trabajos de la XXVI Legislatura, intentaron abrir nuevos cauces a la participación de los ciudadanos en la vida política, a través del sufragio directo. Poco después de la muerte del presidente se inicia la revolución constitucionalista, en cuyo seno se dan algunas de las demandas sociales de la Revolución. Otras, proceden de los movimientos campesinos de la zona central del país. Del lado de la Iglesia católica se desarrolló la doctrina social, inspirada en la encíclica *Rerum Novarum* de 1893, que influiría notablemente en la definición del régimen jurídico de los trabajadores, en la Constitución de 1917.

De lo que se lleva dicho se puede concluir que el modelo liberal, fundado en 1857, en su adaptación a la realidad mexicana se fue centralizando en beneficio de los poderes federales. Este proceso de construcción también se convierte en modelo al ser incorporado a la Constitución a través de la propuesta de Carranza, en cuyo texto se matiza por algunas de las propuestas sociales de la época; sin embargo, es objeto de rectificación en los debates del constituyente, algunos de cuyos miembros más radicales contribuyen a conformar lo que aquí llamamos el modelo social.

C. Las propuestas sociales (1906-1917)

El primer cuestionamiento al régimen porfirista, expresado en términos programáticos procede, valga la redundancia, del llamado *Programa del Partido liberal mexicano*, de 1906. Aunque su contenido es de sobra conocido, para los fines de este trabajo conviene recordar que proponía suprimir la reelección del Presidente y los gobernadores;⁵² ampliar la libertad de prensa

⁵⁰ Huerta, Carla, “Constitución y diseño institucional”, *cit.*, nota 1, p. 1103.

⁵¹ González, María del Refugio, “La intervención del Estado en la economía y la sociedad. Sus orígenes y desarrollo. Una propuesta de interpretación”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 5, núm. 1, invierno 1989, pp. 58-60; ahí se explica que los textos constitucionales anteriores a la Revolución mexicana buscaron garantizar la propiedad privada, pero nada se dijo de los bienes de la nación; así pues, en los estados y municipios debió definirse lo que era del dominio público.

⁵² Lo que se obtuvo por la reforma de 1911, impulsada por Madero.

y la de palabra; fomentar la instrucción; el reconocimiento de la igualdad civil para los hijos de un mismo padre; la administración expedita de la justicia; favorecer la expedición de una regulación en materia laboral, claramente protectora de los trabajadores; reorganizar los municipios; suprimir las jefaturas políticas; proteger a los indígenas; dotar de tierras a quien lo solicitara y limitar la propiedad privada. Hasta aquí los planteamientos generales más conocidos. Sin embargo, quisiéramos llamar la atención sobre un tema que ha escapado al interés de los estudiosos. Se trata de la manifestación categórica de que “cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado”.⁵³ “Recobrar” significa volver a tomar o adquirir lo que antes se tenía o poseía, luego, se reconoce la existencia de una propiedad presumiblemente originaria en manos del Estado, que poco después será consagrada en el artículo 27 por el Constituyente de 1916-17. Interesa señalar que esta idea no está en otros documentos de la época, quizás porque no se corresponde con el esquema del modelo liberal fundador en el que “la federación” no tenía territorio. Es también de hacerse notar que el Programa reconoce la presencia de “la raza indígena”, cuya protección propone,⁵⁴ en sentido diverso a lo que finalmente aprobó el constituyente en 1917 al no reconocer diferencias culturales ni de otro tipo respecto de la población indígena.⁵⁵ Como puede apreciarse, este tipo de contradicciones, en el caso que nos ocupa, sociales, se resolvieron dejando de lado la realidad y positivizando una propuesta que parecía resolver la contradicción; el resultado fue la construcción de un concepto sociológico de mexicano que se intentó aplicar a todos los habitantes del país. El caso de la exclusión de la cultura de la población indígena es, en este sentido, paradigmático.

Las propuestas políticas del Programa del Partido Liberal se recogen en otros planes de la época, por lo que no parece el lugar adecuado para insistir en ellas. Conviene, sin embargo, traer a colación que en la misma línea de lo social, del Plan de San Luis de 1910, ha sido poco destacada la propuesta de restituir tierras a “sus primitivos propietarios, en su mayoría indígenas”.⁵⁶ Sobre el mismo tema, pero respecto del Plan de Ayala, de 1911, interesa señalar que introduce el concepto de “pueblo” en el elenco de quienes deberían beneficiarse de la restitución de tierras e incorpora la idea del reparto.⁵⁷

De alguna manera, las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en 1914, representan el compromiso del ejército constitucionalista con las reformas sociales; entre ellas destacan las propuestas de restitución de tierras; la constitución de la pequeña propiedad y la disolución de latifundios.⁵⁸ También en el plano de lo social, pero en forma más categórica, la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, declara la nulidad de las enajenaciones y fraccionamientos realizados durante la República Restaurada y el Porfiriato; ordena la restitución de tierras a los pueblos, rancherías,

⁵³ Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México (1808-1975)*, 6a. ed., México, Porrúa, 1975; “Programa del Partido Liberal”, punto 34, p. 730.

⁵⁴ *Idem*, punto 48, p. 731.

⁵⁵ Hasta la reforma del artículo 4o. en 1992, no se reconoció en el texto constitucional ninguna diferencia cultural entre los mexicanos.

⁵⁶ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 53, Plan de San Luis, punto 3, p. 736.

⁵⁷ *Idem*, Plan de Ayala, puntos 7o. y 8o., p. 742.

⁵⁸ Contreras, Mario y Tamayo, Jesús, *Antología. México en el siglo XX, 1913-1920*, Textos y documentos, México, UNAM, 1983, 2 vols.; “Adiciones al Plan de Guadalupe”, artículo 2o., p. 150.

congregaciones y comunidades, y por último, establece el reparto agrario mediante la expropiación.⁵⁹

Tales serían a grandes rasgos algunas de las propuestas sociales que están contenidas en documentos y cuerpos jurídicos anteriores a la Constitución de 1917. Como puede apreciarse, ya se van perfilando desde 1906 varias de las singularidades que después contendría la Carta Magna, especialmente, la noción de propiedad originaria del Estado, impensable sólo unos cuantos años atrás. Por otra parte, es evidente que no sólo el Plan de Ayala propone la restitución de tierras a sus primitivos propietarios, los indígenas. Estos últimos pierden identidad después de la expedición del Plan de Guadalupe para incorporarse a partir de 1917, al proyecto nacional como miembros de pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades.⁶⁰ Para tener una visión de conjunto, quedaría por explicar el último elemento que sirve de base al modelo de la Constitución de 1917.

D. *La propuesta de Carranza*

Poca atención ha recibido el proyecto que Carranza sometió a la consideración del constituyente. El interés se ha centrado, sobre todo en los debates que suscitó, dejándose de lado su contenido, en el que hay algunas propuestas sociales y está presente el diseño institucional que caracteriza al modelo que hemos llamado central. Es de señalarse que en esta propuesta no se buscó dar marcha atrás al lugar privilegiado de los poderes federales, impulsado por los gobiernos de la República Restaurada y el Porfirismo. Pero veamos cada cuestión por separado.

Por lo que se refiere a lo social, el artículo 3o. del Proyecto de Carranza se ocupa de garantizar la gratuitad de la “enseñanza primaria superior y elemental” en los establecimientos oficiales; por su parte, la Constitución confirma lo relativo a la educación gratuita y añade prohibiciones y condicionamientos para la participación de instituciones religiosas en la educación. Es harto conocido que tanto la materia agraria como la laboral fueron tratadas de una manera más bien parca en el Proyecto; sin embargo, la Constitución establece un artículo ampliamente reglamentario,⁶¹ el 27, para la materia agraria, en el que se recogen todos los antecedentes sociales que han sido señalados, así como la tendencia a fortalecer los poderes de la federación, cuyos orígenes se encuentran en el modelo central. Cabe destacar que la federación esta vez es equiparada de manera clara a “la nación,” pues es su mandataria. Como era de esperar el binomio federación-nación encarna, en numerosas ocasiones, en el titular del Ejecutivo federal. Por lo que toca a la materia laboral, también la Constitución fue mucho más lejos que el Proyecto de Carranza al crear un título específico sobre esta cuestión; que se regula también en forma reglamentaria en el artículo 123.

⁵⁹ *Idem*, “Ley Agraria”, p. 182

⁶⁰ La recobran, parcialmente, con la reforma de 1992 al artículo 4o. de la Constitución.

⁶¹ Se entiende por artículo reglamentario al que desarrolla en forma amplia lo que podría ser un simple enunciado; los ejemplos más representativos en el texto original de la Constitución son el 3o., el 27, el 123 y el 130. Esta forma de legislar es resultado, a nuestro juicio, tanto de la voluntad de no dejar resquicio posible para la interpretación, como de la desconfianza, y se opta por dejar la cuestión planteada, en forma de ley reglamentaria, en el texto de la Constitución. La tendencia a elaborar artículos reglamentarios se mantiene hasta la fecha, basta señalar el 41, el 115 y el 122, cuyo texto desborda ampliamente los límites que el buen juicio marcaría a un artículo constitucional.

Con relación al alcance del modelo central que contiene el Proyecto de Carranza, se mantiene la tendencia a fortalecer al Congreso general ya que se le atribuyen en el artículo 73 facultades para establecer casas de moneda (frac. XVIII); definir los delitos contra la federación (XXI); nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia (XXV) y conocer de sus renuncias (XXVI) y establecer escuelas profesionales de investigación científica y de bellas artes, entre otras. En cuanto a las facultades del Ejecutivo, el Proyecto solamente agrega la de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso en la fracción XI del artículo 89.

Finalmente, sobre el Poder Judicial el Proyecto se apega en términos generales al modelo de la última fase del porfirismo, regulando, sin embargo, en forma mucho más amplia diversas cuestiones formales; pero no modifica en forma alguna las facultades jurisdiccionales de los tribunales federales. Poco más habría que añadir, ya que para los fines de este trabajo es más importante el cambio de rumbo que se da en el texto final de la Constitución de 1917.

III. LA CONSTITUCIÓN Y EL PROYECTO DE NACIÓN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Es mucho lo que se ha dicho de la Constitución expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917. A nosotros nos interesa destacar que el conjunto conformado por elementos provenientes de los tres modelos originarios es la fuente de lo que denominamos el “proyecto nacional de la Revolución” contenido en la Constitución de 1917.⁶² Conviene señalar que el contenido del proyecto no se encuentra totalmente diseñado en el texto original de la Constitución, sino que es resultado de las sucesivas reformas que se realizan hasta la cuarta década del siglo, que proporcionan el andamiaje para la construcción del Estado mexicano en el siglo XX. En los años posteriores, los lineamientos del proyecto serán interpretados y ejecutados privilegiando aspectos determinados en función de la coyuntura histórica, mientras que otros serán discriminados.

La flexibilidad que se deriva de la singular integración del texto constitucional ha permitido la permanencia del sistema encabezado por la Constitución de 1917, ya que al ir cambiando el contexto social, político o económico, se modifica también el peso específico que cada modelo tiene al interior del sistema, trayendo como consecuencia, en ocasiones, el desarrollo económico conducido por el Estado; otras veces, la participación política a través de un partido hegemónico o el incremento de las relaciones con el exterior, en tiempos recientes.

La caracterización que en estas páginas se hace de cada modelo apunta a destacar cuál es el dominante. Es el caso del periodo que va del año de expedición de la Constitución a 1937, durante el cual se desarrolla el proyecto nacional revolucionario, y que desde la perspectiva de la interacción de los modelos se puede denominar “social revolucionario” (1917-1937), porque prevalece el modelo social de la Constitución. Este modelo tiene una etapa de consolidación y desarrollo que desde la misma perspectiva es posible llamar “de la revolución institucionalizada” (1938-1967), durante la cual, en términos generales, se mantiene el balance originario de los tres modelos constitutivos, aunque no se desarrollan de igual manera, sino bajo el impulso del central, sin perder el perfil autoritario que lo caracteriza desde su origen. Sin embargo, durante la década de los setenta el equilibrio parece romperse y el proyecto de la Revolución se encamina a

⁶² Véase *infra*, III. A.

una crisis (1968-1982), que es enfrentada a través de numerosas reformas, sin que pueda lograrse la restauración del modelo originario; por ello, hacia la octava década del siglo parece evidente que “la Revolución” va llegando a su fin y el país se encamina hacia un nuevo modelo (1983-2000). Esto último es posible por que algunas de las bases que sustentaron el proyecto de la Revolución sufrieron modificaciones importantes, y sobre todo porque en muchos casos dejaron de ser dogma.

La determinación de etapas y su denominación alude, como se dijo, al modelo dominante por lo que al interior del sistema pueden interactuar varios ya que, históricamente, “los modelos se insertan en la estructura constitucional de manera subsecuente, pero normalmente van a interactuar conjuntamente e incluso de manera superpuesta”⁶³ Esto ha sucedido en nuestra historia constitucional como resultado de las reformas al texto original de la Carta Magna de 1917. Así, los diseños institucionales se inclinan en un sentido o en otro, respetando, durante la mayor parte del siglo XX los lineamientos esenciales trazados desde su expedición. En ocasiones, dichos lineamientos se radicalizaron, rectificándose el camino seguido en los casos que contradecían otra parte del texto constitucional;⁶⁴ en otras se matizaron.⁶⁵ Sin embargo, en términos generales es posible identificar el apego de la práctica constitucional a alguno de los modelos iniciales. Lo anterior se puede afirmar incluso, y de ahí la duda sobre si transitamos a un nuevo modelo o no, respecto de las dos últimas décadas del siglo, ya que, a pesar de la magnitud de las reformas,⁶⁶ no ha sido excluido completamente el aspecto social que, de modo embrionario, se perfila desde la Constitución de 1857⁶⁷ y se ratifica en 1917.

Por otra parte, y seguimos en el terreno de las hipótesis, es posible identificar con claridad la gestación de procesos,⁶⁸ que cuestionan ciertas facetas del “proyecto nacional de la Revolución” antes de 1982, fecha, a partir de la cual se incrementan las reformas. Tal es el caso de la entonces llamada reforma política, de 1977, cuyos orígenes pueden ubicarse en los años sesenta. El cambio consistió en el surgimiento de nuevas tendencias de pensamiento cuya compatibilidad con dicho proyecto -a pesar de los esfuerzos retóricos- fue puesta en entre dicho. De alguna forma, podría pensarse que el modelo originario habría entrado en una crisis que no ha sido resuelta.

Finalmente, puede decirse que desde 1982 la Constitución empezó a experimentar la incorporación de nuevos elementos que, a primera vista, podrían parecer opuestos al “proyecto nacional de la Revolución” y por ende, a su “espíritu”. La tendencia de estas reformas parece inscribirse en el liberalismo, sin embargo, cabe aclarar que esto no implica un retorno al modelo

⁶³ Huerta, Carla, “Constitución y diseño institucional”, *cit.*, nota 1, p. 1099.

⁶⁴ Tal es el caso de la educación socialista consagrada al nivel constitucional durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, que contradecía el principio de libertad de educación; reforma al artículo 3o. de la Constitución.

⁶⁵ Es el caso de la necesidad de contar con certificados de inafectabilidad para la pequeña propiedad, durante el periodo de Miguel Alemán; reforma al artículo 27 de la Constitución.

⁶⁶ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997.

⁶⁷ Tanto la Constitución de Apatzingán como la de 1857 prescriben la gratuidad de la administración de justicia; respectivamente: artículo 202. En el Supremo Tribunal de Justicia no se pagarán derechos y artículo 17. [...] Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.

⁶⁸ Nos referimos especialmente a las que tienen que ver con uno de los elementos adicionales de nuestra propuesta, el relativo a los procesos de participación, como adelante se verá.

de la Constitución de 1857, considerado en estas páginas como fundador; las diferencias y las semejanzas de uno y otro, saltan a la vista y serán explicadas más adelante.

Los postulados esenciales del nuevo modelo apuntan hacia la pluralidad política; la búsqueda de un nuevo equilibrio en las facultades entre los poderes de la federación, así como de ésta con las entidades federativas y los municipios; la ampliación del catálogo de derechos fundamentales; la introducción de nuevos mecanismos jurídicos para el control tanto de las autoridades, como de la constitución y la tendencia a modificar los modos de la participación y regulación del Estado en la economía asignándole sobre todo una función rectora. Vale la pena señalar que algunas de las reformas constitucionales que dan lugar a las nuevas tendencias rectoras, comienzan a darse antes de la fecha señalada, pero se amplían a partir de ella; incluso algunas tenían sustento en la Constitución sin que formaran parte de la práctica cotidiana.

La hipótesis principal de las siguientes páginas se centra en que el “proyecto nacional de la Revolución”, cuyos fundamentos se encuentran en el texto original de la Constitución de 1917 y las expectativas que se generaron con motivo del mismo formaron un principio político-ideológico orientador de la actividad jurídica mexicana durante la mayor parte del siglo XX. En este orden de ideas, las reformas constitucionales se apegaron con relativa fidelidad el principio orientador del modelo de Revolución, hasta fines de la década de los setenta. A partir de entonces, puede afirmarse que se registra un cambio en la tendencia orientadora de las modificaciones constitucionales, o al menos, que dicho principio orientador admite ciertos cuestionamientos y éstos son considerados legítimos. Es decir, el principio orientador deja de ser excluyente.

La construcción jurídica del principio orientador del régimen que caracteriza al siglo XX en México inicia en 1915, año en que se empezaron a promulgar los textos más importantes de la llamada legislación preconstitucional. La importancia de estas disposiciones radica en el hecho que están orientadas a modificar parcialmente la estructura del Estado de derecho que se había construido a partir de la Constitución de 1857 y sus reformas.⁶⁹ El criterio de la asamblea constituyente de Querétaro se ajustó a los lineamientos anunciados por la legislación preconstitucional. De esta manera, es posible afirmar que desde la perspectiva jurídica, la Constitución de 1917 plantea una ruptura con la estructura planteada originalmente por la de 1857.⁷⁰

A. La Constitución de 1917

El análisis que se pretende hacer del texto original de la Constitución de 1917 más que centrarse en los preceptos sociales, plantea una aproximación al texto en su conjunto. El

⁶⁹ Los elementos fundamentales de esta estructura son: a) derechos fundamentales, entre los que destacan libertad, igualdad y propiedad; b) división del poder, entendida como el medio idóneo para limitar la acción de los poderes públicos, respecto de los particulares; c) secularización del Estado; d) federalismo, en el entendido que el texto original de la Constitución de 1857 contenía tres poderes federales débiles y que las reformas constitucionales así como la manera en que se ejerció el poder, dieron lugar a una tendencia a fortalecerlos; véase *supra*, II. A y B.

⁷⁰ A pesar de que el constituyente fuera convocado para su reforma: “Proyecto de reformas a la Constitución Política de 1857, presentado por el C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, al Congreso Constituyente de Querétaro”, en Aguirre Berlanga, M., *Génesis legal de la Revolución constitucionalista. Revolución y Reforma*, edición facsimilar, México, INEHRM, 1985, p. 183.

propósito es tratar de exponer cómo se relacionan los distintos preceptos que integran la Constitución, que desde nuestra perspectiva es una constitución heterodoxa.⁷¹ A partir de esta caracterización se intentará presentar una posible explicación sobre su significado.

Como se dijo, la Constitución de 1917 nace a partir de la propuesta de reformar a la Constitución de 1857, en su versión reformada por los sucesivos gobiernos liberales. De alguna manera, dicho cuerpo jurídico es representativo, por un lado, de las aspiraciones de los liberales mexicanos del siglo XIX, y por el otro, de las fórmulas utilizadas para la construcción del Estado nacional que es cuestionado por la Revolución mexicana. En este orden de ideas, los cambios que se plantean estarán orientados precisamente a corregir los efectos, presumiblemente negativos, que las políticas liberales habían causado. La estrategia para hacerlo se enfocó hacia el establecimiento de varios objetivos.

En respuesta a una petición reiterada en planes y programas de la época se planteó la restitución de tierras, bajo la idea general de acabar con los latifundios que se habían formado en el país. De una combinación singular entre la herencia colonial y el modelo liberal resulta el régimen de la propiedad consagrado en la Constitución de 1917, que distingue tres tipos: de la nación, privada y comunal; el régimen es patrimonialista pues otorga a la nación el dominio de todo el territorio (suelo y subsuelo). Este dominio es inalienable e imprescriptible y las concesiones para la explotación de tierras, montes, pastos y aguas las otorga el Ejecutivo federal. El fundamento de los mecanismos diseñados tuvo por objeto corregir los problemas generados por el modelo liberal en materia de propiedad. De tal manera, que el derecho de propiedad, pieza fundamental del esquema liberal, quedó limitado a las modalidades dictadas por el interés público.

Por otra parte, se fijaron reglas claras en materia de trabajo con el objeto de evitar los abusos que sufría la naciente clase obrera. El texto constitucional incluyó disposiciones expressas que fijaron los parámetros para establecer las relaciones obrero patronales. El esquema planteaba una clara intervención en este tipo de relaciones, dotándolas de una nueva naturaleza jurídica.

Finalmente, el texto constitucional incorpora una nueva forma de entender las funciones del Estado en materia económica. En la perspectiva liberal de 1857 el artículo 28 estableció prohibiciones a los monopolios, estancos, así como disposiciones destinadas a proteger ciertas industrias. El papel del Estado quedó limitado al cumplimiento de funciones consideradas básicas como la acuñación de moneda y la operación del correo. La Constitución de 1917 desarrolla en dicho precepto los postulados liberales contenidos en el texto de su predecesora e incorpora la posibilidad de que ciertas asociaciones, bajo la tutela de los gobiernos federal o estatal, constituyan monopolios, justificando su existencia en el interés general. Asimismo, el artículo 27 declara expresamente que la nación -representada por la federación- puede regular el aprovechamiento de los recursos naturales propiciando una distribución equitativa de la riqueza pública. En ambos casos se percibe la intervención del Estado con una función reguladora de la economía y redistribuidora de la riqueza.

⁷¹ La expresión es empleada por Martín Díaz y Díaz en “La Constitución ambivalente. Notas para una análisis de sus polos de tensión”, *Ochenta Aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997; ahí mismo, hace algunas reflexiones sobre el carácter de la Constitución de 1917.

Los ajustes al modelo liberal fueron complementados con una serie de lineamientos destinados a construir a la nación bajo nuevos supuestos. A lo largo de todo el texto se encuentran menciones sobre los requisitos para ocupar diversos cargos públicos, el común denominador es el requisito de la nacionalidad por nacimiento. La construcción de la nacionalidad mexicana, basada en una sociedad integrada por individuos educados sin prejuicios y con conciencia cívica se convierte en una parte clave del proyecto contenido en la Constitución. De esta manera se incluyeron obligaciones para que los mexicanos llevaran a sus hijos a las escuelas; se hizo obligatoria la instrucción primaria garantizándose su gratuitad. En este contexto, el principio de la educación laica se planteó como el baluarte sobre el que se evitaría la intromisión del clero en la educación. El complemento de la educación laica fue la formación cívica. El constituyente deseaba la formación de ciudadanos.

En el aspecto religioso, se garantizó la libertad de culto, sin embargo las iglesias, especialmente la católica, quedaron fuera del proyecto nacional de la Revolución, y su participación activa en la sociedad fue sumamente limitada.⁷² El Estado surgido de la lucha armada reclamaba habitantes instruidos debidamente y libres de prejuicios religiosos.

El texto contiene múltiples referencias a la Nación, en ellas ha de leerse, la federación. Éste es el primer indicio que permite vislumbrar cómo todo el peso de llevar el proyecto nacional recaerá precisamente en los tres poderes federales; de ahí la importancia de la estructura de la distribución de competencias entre ellos.

La Constitución estableció importantes equilibrios entre el ejecutivo y el legislativo. Por lo que respecta al Poder Judicial, en términos generales mantuvo la forma heredada de la Constitución de 1857, en su versión reformada;⁷³ Del análisis de las facultades que el texto otorga a los poderes federales se desprende que las cuestiones consideradas clave para el desarrollo del proyecto nacional se encuentran en manos de alguno de ellos.

La excepción a este principio puede apreciarse en el caso del trabajo. El artículo 123 estableció una competencia “concurrente” en la materia. Sin embargo, en estos casos, y a pesar de la competencia concurrente, es el propio constituyente el que se encarga de limitar la acción de cualquier poder -federal o estatal- al redactar una disposición del tipo que hemos llamado aquí reglamentaria. De esta manera, la amplitud del texto del artículo 123 proporcionó no sólo lineamientos sino que en sí mismo era una norma programática cuyo cumplimiento dejaba un margen muy estrecho a la interpretación. El caso del artículo 115, en su parte relativa a los Estados de la Federación, es muy semejante.⁷⁴ El proyecto nacional aquí se plantea de forma tal que las instituciones republicanas puedan ser debidamente implementadas en los Estados. Destaca también el nacionalismo con disposiciones que expresamente regulan la condición de quienes ocupen los cabildos y la consolidación del municipio como una institución autónoma, mediante el establecimiento de garantías en materia hacendaria.

⁷² El artículo 130 no reconoce la personalidad jurídica de las iglesias, lo que lleva al establecimiento de una relación muy singular de éstas con el Estado, que empieza a modificarse a partir de la reforma de 1992.

⁷³ Como ya se ha dicho, el poder judicial federal revisaba las resoluciones de los poderes judiciales estatales.

⁷⁴ Estas consideraciones nos llevan entender el texto de la Constitución de 1917 como un texto que contiene preceptos reglamentarios. Esta tradición permanece y puede apreciarse, entre otros, en el actual artículo 122.

El propósito del texto constitucional fue corregir los efectos considerados negativos durante la vigencia de la anterior Constitución,⁷⁵ y sentar las bases para la construcción del Estado mexicano. La responsable de emprender dicha labor fue la federación a través de los tres poderes y del propio texto constitucional. A los Estados de la Federación les correspondió desarrollar las condiciones necesarias para la vigencia del Estado de derecho en sus ámbitos respectivos, pero siempre ciñéndose a los lineamientos previstos por el proyecto nacional. Es decir, el régimen constitucional de 1917 se ajusta mejor a la realidad imperante en el país y plantea las bases para que dicha realidad sea transformada mediante la ejecución de dicho proyecto, cuyas características fundamentales se explican a continuación, aunque algunas de ellas han sido enunciadas previamente.

B. El proyecto nacional

El impacto de la Revolución es de tal manera significativo, que en apego a los lineamientos de 1917 se llega a constituir un verdadero “proyecto nacional”, cuyas características, presentes en el texto constitucional, sólo alcanzan su desarrollo pleno en las décadas siguientes. El proyecto es representativo de las diversas ideologías de los grupos vencedores de la Revolución. El rasgo principal que le podemos atribuir al proyecto nacional es que tiene a la Revolución como mito fundador; este mito se constituye en el instrumento legitimador de la ejecución del proyecto, cuyo objetivo es la construcción del Estado nacional, que a diferencia del que trataron de construir los liberales decimonónicos, se fundamenta en el ideario de la Revolución. Por otra parte, el proyecto es nacionalista, en dos vertientes: por un lado se aboca a la construcción de “una” nacionalidad mexicana, y por el otro, excluye a los no mexicanos de sus beneficios. Asimismo, establece una característica, que se volverá tendencia, consistente en “reglamentar” en el propio texto constitucional aquellas cuestiones que son significativas para el proyecto. También, reconoce, sin nombrarlas, las desigualdades existentes entre los diversos sectores de la población, tratando de mitigarlas a través de diversas instituciones que se conocen como el contenido social del texto.⁷⁶ Por último, fortalece a la federación, propuesta naciente en el modelo central, convirtiéndola en el eje de la ejecución del proyecto. En consecuencia, fija las bases de lo que, será un Estado nacional mexicano, conservando características de un Estado liberal.

Dentro de las tendencias más claras que se perciben para lograr la ejecución del proyecto, sobresale la idea consistente en ceder a los poderes federales la responsabilidad de impulsarlo. En ocasiones sus dictados pueden obligar a los poderes federales a apoyar en mayor medida el contenido social, en otras se privilegiará el liberal, pero siempre la ejecución estará a cargo del centro. Cabe insistir en que los lineamientos esenciales, especialmente en lo que se refiere a la responsabilidad del centro para su ejecución, son claramente perceptibles en lo que denominamos los contenidos reglamentarios de la propia Constitución. Esto se explica al observar que el texto

⁷⁵ Las demandas más específicas están contenidas en el Programa del Partido Liberal de 1906, entre otros documentos.

⁷⁶ Los artículos 27 y 123 de la Constitución contienen instituciones que proporcionan soluciones inmediatas a la problemática de la desigualdad (diseño justificatorio). El artículo 3o. representa a aquellos que incorporan mecanismos que solucionan la problemática a mediano plazo (diseño constructivo).

constitucional es el referente obligado del Estado que se pretende crear, y a ese texto deben incorporarse lineamientos claros sobre la orientación de la ejecución del proyecto.⁷⁷

De lo que se lleva dicho, se desprende que la Constitución de 1917 llega a identificarse con el proyecto nacional. En ese sentido, las modificaciones que aquélla sufra se entenderán producto de la ejecución del proyecto. De ahí la relevancia del texto constitucional. En la medida que la orientación del proyecto nacional se aleje del contenido vigente de la Constitución, se procederá a reformarla para ajustarla a los nuevos dictados. En este orden de ideas, el contenido de dicho proyecto es de tal manera amplio y en última instancia maleable, que la expresión “proyecto nacional” llegó a contener una carga ideológica que, por mucho tiempo, permitió identificar a la Revolución, a la Constitución y a sus reformas en un mismo discurso. Además de que todo aquello que no tuviera cabida dentro del proyecto se considerara “ilegítimo”. Una característica adicional, que se desprende de su amplitud y maleabilidad, es que permite que gobiernos tan diferentes como los de Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas del Río y Miguel Alemán, puedan ajustarse a sus postulados.

C. La conformación del proyecto nacional de la Revolución. Modelo social revolucionario (1917-1937)

Los primeros cambios al texto constitucional⁷⁸ se presentaron en 1921, con el objeto de ampliar las facultades de la federación en materia educativa.⁷⁹ Este cambio representa una de las primeras manifestaciones de una importante característica del Estado mexicano en el siglo XX. Se trata de la intervención del Estado como impulsor de todas aquellas actividades consideradas clave para el desarrollo del país. En el caso de esta reforma, el texto original de la Constitución preceptuaba que la federación establecería instituciones educativas y culturales en tanto dichos establecimientos puedan sostenerse *por la iniciativa de los particulares*. La reforma fija las bases para el establecimiento permanente de un sistema educativo y cultural federal; asimismo, faculta al Congreso federal para legislar en materia de educación. La federación deja de ser una instancia que contribuye a iniciar proyectos educativos y se convierte en responsable directa de esta función. Por otra parte, la ampliación de las facultades de la federación en materia educativa, confirma la tendencia consistente en impulsar en proyecto nacional a través de la federación.

Las reformas al texto constitucional que se presentan entre 1927 y 1937, marcan el inicio de la implementación del proyecto nacional. Durante este lapso se presentó una continua transferencia de facultades de los estados hacia la federación. También existen cambios desde la perspectiva de la distribución de competencias entre los poderes federales, afectando su

⁷⁷ Cossío explica la relación entre el proyecto nacional de la Revolución y la Constitución; al respecto menciona que el orden jurídico mexicano estaba sujeto de modo genérico “a una serie de condicionantes que propiciaban ciertos patrones de regularidad en la producción e interpretación de las normas jurídicas y que esos patrones provenían, en buena medida, de la representación que se tenía de la Constitución.”, Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Distribuciones Fontamara, 1998.

⁷⁸ A propósito de las reformas a la Constitución de 1917, Martín Díaz explica cómo el texto constitucional ha sido empleado como un discurso legitimador de los gobiernos en turno; esta circunstancia ha tenido una influencia directa en el número y características de las reformas, Díaz y Díaz, Martín, “La transición constitucional”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1989, pp. 183 y ss.

⁷⁹ Reforma al artículo 73 fracción XXVII, publicada el 21 de julio de 1921.

equilibrio. La tercera característica de esta etapa es que algunos postulados del proyecto nacional se radicalizan, como adelante se verá.

Por lo que se refiere al aumento de las competencias federales destacan particularmente las continuas modificaciones al artículo 73 de la Constitución relativo a las facultades del Congreso de la Unión. En 1929 se modifica la fracción X de dicho precepto para establecer que en materia de trabajo se estaría a lo dispuesto por la legislación federal, quedando en manos de las autoridades locales la aplicación de dichas normas. Asimismo, se declaran como de competencia exclusiva de la federación en materia de trabajo algunas actividades específicas. Tal es el caso de los ferrocarriles. Esta misma fracción será modificada posteriormente con el objeto de incorporar nuevas competencias a la federación tanto en materias específicas, como para el conocimiento de asuntos laborales relacionados con distintas ramas de la actividad económica.⁸⁰ El caso de la energía eléctrica resulta particularmente interesante. En 1934 se estableció que esta materia era federal. Sin embargo, se previó que los ingresos provenientes de las contribuciones recaudadas por la federación en esta materia, serían parcialmente repartidos a los estados y municipios. La educación también fue trasladada a la esfera federal. En materia agraria, la reforma al artículo 27 realizada en 1937 facultó al poder ejecutivo federal para conocer sobre las controversias que se suscitaran en materia de terrenos de comunidades. Contra sus resoluciones procedería un recurso ante los tribunales federales.

El caso de la distribución de competencias entre los poderes federales y los equilibrios existentes entre ellos, permite distintos enfoques. Por una parte, no puede dejar de mencionarse el cambio producido en 1927 destinado a permitir la llegada de Álvaro Obregón a la presidencia de la República por segunda ocasión. Como es sabido, Obregón fue asesinado antes de ocupar nuevamente dicho cargo. No obstante, ello no impidió que el fortalecimiento institucional del poder ejecutivo empezara a desarrollarse. En 1928 se dio al presidente de la República el control del Distrito Federal y de los territorios federales⁸¹ y se aumentó el periodo presidencial a seis años. Asimismo, se modificó el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia para permitir la participación del presidente en el proceso y se le facultó para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los ministros por mala conducta.⁸²

En 1934 nuevamente se presentaron cambios en el poder judicial. Se estableció que los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarían en el cargo seis años. Pero a los ministros que en ese entonces se encontraban en funciones no sólo se les limitaba la permanencia en el cargo pues de conformidad con las disposiciones transitorias del decreto que contenía las modificaciones constitucionales, los ministros debían dejar el cargo al concluir ese año. De esta manera, el presidente tendría libertad para proponer al Senado a los nuevos integrantes de la Suprema Corte.⁸³

El poder legislativo también tuvo cambios. Estos ocurrieron en 1933. Los períodos de los diputados se aumentaron un año para quedar en tres; respecto de los senadores, se cambió la

⁸⁰ La industria cinematográfica se hizo materia federal. Por lo que respecta a la aplicación de la legislación del trabajo, la federación adquirió competencia en la industria textil, hidrocarburos y empresas amparadas por concesión federal, entre otras.

⁸¹ Esta reforma acabó con el régimen municipal del Distrito Federal; reformas al artículo 73 fracción VI de 20 de agosto de 1928.

⁸² Reformas del 20 de agosto de 1928.

⁸³ Una situación semejante ocurrió en 1994.

forma de integración por mitades de la Cámara, quedando en su lugar, una sola elección. El nombramiento en este caso se aumentó dos años, para quedar en seis. De tal manera que la renovación de toda la Cámara de Senadores coincidiría con la elección del presidente.⁸⁴ Por último, se optó por limitar las posibilidades de reelección tanto de senadores como de diputados, a fin de evitar que fueran nombrados en dos períodos consecutivos.⁸⁵ En ese mismo paquete de reformas se restableció el principio de la no reelección del presidente de la República.

Hasta este punto, la ejecución política del proyecto nacional sigue los lineamientos trazados desde la etapa anterior a la Constitución de 1917, en el sentido que se fortalece a los poderes federales y entre ellos, el ejecutivo prevalece. De esta manera, todas aquellas cuestiones consideradas clave para el proyecto nacional trataron de ser resueltas mediante la transferencia de competencias a la federación, o a través de la incorporación al texto constitucional de preceptos que reglamentaban ampliamente los lineamientos del proyecto. Es decir, la responsabilidad de la ejecución recae tanto en los propios poderes federales como en el texto mismo de la Constitución. Por lo que respecta a los primeros, se ha mencionado el continuo aumento de las facultades de la federación. Este fenómeno debe interpretarse como un proceso a través del que aquéllas áreas cuya relevancia para la consecución del proyecto nacional resultaba clave, fueron puestas bajo la estrecha vigilancia de las autoridades federales. El caso de las continuas modificaciones a la fracción X del artículo 73 ilustra claramente ese propósito. Por lo que respecta a la constitución reglamentaria, se mencionó el caso del artículo 123 y más adelante se verá cómo esta técnica es empleada continuamente.

Los inicios de los años treinta trajeron consigo la radicalización del proyecto, que queda claramente representada con las modificaciones a los artículos 30., 27 y 123. Las reformas de 1934 al artículo 30., sin duda constituyen el momento más intenso de este movimiento.⁸⁶ La educación libre y laica prevista originalmente se modificó para establecer el principio de la educación socialista a cargo del Estado. Las áreas clave para su desarrollo fueron la educación primaria, la secundaria, la normal y aquella destinada a obreros y campesinos. La participación de los particulares fue estrechamente regulada y se llegó al grado de limitarles el acceso a la justicia federal, en los casos de revocación de autorizaciones para desarrollar actividades educativas. Bajo esa perspectiva, se optó por facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia educativa.

Es importante destacar la limitación al acceso a la justicia federal en el artículo 30. del texto constitucional, mencionada en el párrafo precedente. Se trata del fortalecimiento de un principio autoritario frente al derecho de todo particular a acudir a los tribunales para defenderse de los actos de las autoridades. El constituyente parece limitar los derechos de los ciudadanos en beneficio de la ejecución del proyecto nacional. Como se sabe, esta técnica siguió siendo utilizada con posterioridad.

Las modificaciones que se hicieron al artículo 27, también en 1934, representan la solución de una querella que existía desde las sesiones del constituyente en Querétaro, antes inclusive. Se trata de la diversidad de criterios existentes en materia agraria. Si bien es cierto que

⁸⁴ Este esquema ha sufrido modificaciones posteriores. En la actualidad se tiene una fórmula similar a la de aquél entonces por lo que se refiere a la elección sexenal; sin embargo, también se hicieron modificaciones respecto de la composición que le otorgan una naturaleza singular al pacto federal.

⁸⁵ Reformas del 29 de abril de 1933.

⁸⁶ Reformas de 13 de diciembre de 1934.

la redacción original del artículo 27 contenía suficientes previsiones como para permitir la ejecución de los proyectos agraristas de la Revolución, la realidad había mostrado la falta de voluntad política para llevarlos a cabo. El problema trató de resolverse mediante la incorporación a la Constitución de una serie de disposiciones que hicieran manifiesta la tendencia que se perseguía en materia agraria y que reglamentaran su realización.⁸⁷ En este caso, es el texto constitucional el encargado de impulsar el proyecto nacional.

El caso de los cambios que se hicieron a la Constitución en materia de trabajo, también refleja avances en los medios para ejecutar el proyecto. Ya nos hemos referido a las facultades del Congreso para legislar reglamentando el artículo 123. Sólo queda por mencionar la reforma de 1929 a este último precepto. Se trata de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, como la institución idónea para satisfacer las necesidades que los obreros solían resolver a través de mutualistas y otras organizaciones análogas.

Para concluir este apartado, se mencionan las reformas al artículo 115. De acuerdo con la hipótesis que aquí se pretende sustentar, una parte importante del proyecto nacional consistía en fomentar el desarrollo de las instituciones políticas en los estados y municipios con el objeto de que constituyeran la base del Estado mexicano. Bajo esa perspectiva, era necesario vigilar y regular su desempeño. La federación parece estar tutelando el desarrollo institucional de los estados. En este periodo las modificaciones al artículo 115 se centraron en la regulación de la representación en los estados y las prohibiciones a los gobernadores e integrantes de los cabildos municipales para buscar la reelección.

A fines de los años 30 el impulso creador que tuvo su origen en el movimiento armado empieza a agotarse. Elementos característicos del mismo, como el caudillismo comienzan a encauzarse a través de un partido político, el Nacional Revolucionario, que, con diversas denominaciones, busca aglutinar a los que hicieron la revolución, para orientar su esfuerzo hacia la construcción de un régimen más institucionalizado, que se sustenta en el proyecto nacional de la Revolución Mexicana.

D. Consolidación y desarrollo. El modelo de la revolución institucionalizada (1938-1967)

La tendencia que impulsó los cambios ocurridos en la etapa anterior, en términos generales, concluye en 1937.⁸⁸ El periodo que le sigue presenta importantes diferencias. Las modificaciones a la Constitución en muchos casos pueden explicarse como ajustes que se producen en respuesta a circunstancias muy específicas. Sin embargo, se pueden observar algunas tendencias. Entre ellas, destaca, nuevamente, el continuo aumento de las competencias

⁸⁷ En opinión de Fix Zamudio, las reformas de 1934 al artículo 27 incorporan a la Constitución la Ley de 6 de enero de 1915 sobre reforma agraria. Fix-Zamudio, Héctor. *¿Constitución renovada o nueva Constitución?*, *Ochenta Aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 112.

⁸⁸ La última modificación del periodo anterior es la del artículo 27 por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1937; se trata de las facultades del presidente para resolver controversias agrarias. No obstante, como es bien sabido, en 1938 se llevó a cabo la expropiación petrolera. Este acontecimiento anuncia el importante papel que jugará el ejecutivo federal en materia económica.

de la federación. También se perciben cambios que fortalecen al poder ejecutivo. Por último, se presentan modificaciones que en algunas ocasiones tienden a consolidar lineamientos esbozados en la etapa anterior, y en otras a rectificarlos. Con relación a los límites cronológicos de este periodo, conviene apuntar que no son completamente claros. Sin embargo, consideramos que los cambios que empiezan en los años sesenta, tanto en la economía, como en la sociedad y en la política, permiten anunciar también un cambio en el aspecto jurídico.

La primera modificación que consideramos pertinente mencionar afecta la distribución de competencias entre los poderes federales. Se trata de la reforma al artículo 49, que prohíbe expresamente que se concedan facultades extraordinarias al presidente de la República, para legislar.⁸⁹ Esta reforma marca un alto en el proceso de fortalecimiento del poder ejecutivo.⁹⁰ No obstante, la figura del presidente se sigue presentando como eje del desarrollo del proyecto. La construcción de esta posición predominante no siempre se hizo mediante modificaciones a sus facultades. La mayor parte de las veces, el fortalecimiento llegó a través de reformas en artículos que aparentemente no tenían una relación estrecha con el poder ejecutivo. Incluso la forma en que se suele hacer referencia al presidente es poco clara.⁹¹

Pero a pesar de que la etapa de consolidación del modelo se inicia con una restricción de las atribuciones del ejecutivo, el periodo registra importantes modificaciones tendientes a seguir fortaleciendo a dicho poder. Un caso ilustrativo es el de la reforma al artículo 111 de 1944, que establece que el presidente de la República antes de solicitar a las cámaras del Congreso la destitución por mala conducta de los jueces de distrito, magistrados de circuito o ministros de la Suprema Corte, debe escucharlos en privado.⁹² Estos cambios se dan en un contexto en el que el presidente ya tiene un amplio control sobre el Congreso, a través del partido hegémónico.

A principios de los años cincuenta se reformó el artículo 131 para permitir que el poder ejecutivo modifique las cuotas que el Congreso de la Unión apruebe para el comercio exterior.⁹³ Esta modificación es clave para explicar el posterior desarrollo del ejecutivo. Se trata del paulatino incremento de sus facultades en materia económica.⁹⁴ También dentro del ámbito económico, conviene mencionar las modificaciones a la fracción VIII del artículo 73, destinadas a restringir los supuestos en los que el Congreso de la Unión autoriza la solicitud de empréstitos.⁹⁵ El texto resultante fija lineamientos para la obtención de créditos públicos. Llama la atención que la nueva regulación exige que los empréstitos sólo podrán ser contratados para ser empleados en obra pública que genere ingresos a la federación. La reforma contiene una expresión de la política económica de la federación en ese periodo.

Las reformas aprobadas durante la primera mitad de la década de los cuarenta nos presentan a un poder constituyente preocupado por concluir los asuntos que en el pasado habían

⁸⁹ Reforma de 12 de agosto de 1938.

⁹⁰ El espíritu de la reforma, en efecto, es el señalado, sin embargo, paulatinamente, a través del partido hegémónico, el Ejecutivo conserva de facto una enorme influencia en la producción legislativa.

⁹¹ Esta circunstancia es perceptible incluso en el texto original de la Constitución; el artículo 27 tiene algunos ejemplos de ello.

⁹² Publicada el 21 de septiembre de 1944.

⁹³ Publicada el 28 de marzo de 1951.

⁹⁴ El texto original de la Constitución contempla un presidente muy activo en esta materia; los artículos 27 y 28 son ejemplo de ello.

⁹⁵ Publicada el 30 de diciembre de 1946.

quedado pendientes y por adaptar el texto a las necesidades presentes. En éste último caso deben inscribirse las reformas que se hacen en 1944.⁹⁶

En 1940 se incorpora a la constitución una cuestión que había quedado pendiente desde la década pasada, se trata de la reforma al artículo 27 de la Constitución que prohíbe concesionar la explotación de hidrocarburos.⁹⁷ También en ese año se modifican algunos preceptos relativos al poder judicial, con el objeto de reglamentar sus actividades. Dos años más tarde, se aprueban modificaciones que proporcionan una mejor organización al texto de la Constitución.⁹⁸ En 1945 se fijan las bases para el aprovechamiento del agua, al modificarse el artículo 27. Se enriquece el texto del citado precepto en esta materia, aclarando el límite de la jurisdicción federal.⁹⁹

Las modificaciones destinadas a actualizar la Constitución continuaron durante todo este periodo. Entre 1947 y 1953 se reformó el texto constitucional con el objeto de permitir que las mujeres se incorporaran a la vida política lo que resultó de particular relevancia.¹⁰⁰ Bajo esa misma tendencia se inscriben los cambios al artículo 27 para incorporar la plataforma continental (al territorio nacional), así como la regulación del régimen bajo el que los Estados extranjeros adquieran las propiedades necesarias para el establecimiento de sus embajadas y consulados.¹⁰¹

Probablemente el área en la que se presentan los cambios más importantes es la relativa al impulso del proyecto nacional. Ya se mencionó la adopción del lineamiento proveniente de la etapa anterior, en relación con la prohibición de concesionar la explotación del petróleo. A ésta se añadirá la prohibición en materia de generación de electricidad en 1960, mediante la reforma del párrafo sexto del artículo 27.¹⁰²

En materia agraria, se decide quitar a los estados la facultad de definir la pequeña propiedad, y se incorporan al texto del artículo 27 los criterios que servirán para determinarla. Además incorpora nuevas disposiciones para regular la dotación de tierras. Destaca especialmente una nueva limitación al acceso a la justicia federal. En esta ocasión se niega la posibilidad de que los propietarios afectados por resoluciones de dotación o restitución acudan al amparo en defensa de sus derechos.¹⁰³

Los cambios en materia laboral siguen una tendencia muy semejante a la mostrada en el periodo anterior. En ese sentido, el incremento de la competencia de las autoridades federales en la aplicación del derecho del trabajo a materias específicas, continúa.¹⁰⁴ Se adiciona al texto del artículo 123 el apartado B, relativo a los trabajadores al servicio del Estado.¹⁰⁵ Asimismo, se

⁹⁶ Las reformas a los artículos 32, 73 fracción XIV; 76 fracción II y 89 fracciones IV, V y VI incorporan el requisito de nacionalidad por nacimiento para pilotos de aviones y comandantes de aeródromos y crean la fuerza aérea.

⁹⁷ Publicada el 9 de noviembre de 1940; es bien sabido que el fundamento de la expropiación petrolera ya se encontraba en el artículo 27 de la Constitución desde 1917.

⁹⁸ Decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 1942 y el 18 de noviembre de 1943. Vale la pena mencionar que el primero incorpora cambios en materia de contribuciones.

⁹⁹ Publicada el 21 de abril de 1945.

¹⁰⁰ Decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 1947 y el 17 de octubre de 1953.

¹⁰¹ Reformas al artículo 27 de 20 de enero de 1960.

¹⁰² Publicada el 29 de diciembre de 1960.

¹⁰³ Reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27, publicadas el 12 de febrero de 1947.

¹⁰⁴ Ejemplo de ello son las reformas los artículos 73 fracción X y 123 de 18 de noviembre de 1942.

¹⁰⁵ Reforma del 5 de diciembre de 1960.

fijan reglas para la operación del reparto de utilidades y para la determinación del salario mínimo.¹⁰⁶

Finalmente, cabe mencionar que durante este periodo, concretamente en 1946, se introducen reformas al artículo 3o. de la Constitución.¹⁰⁷ La educación socialista quedaba atrás. Sin embargo, el interés del proyecto nacional por la educación exige que las limitaciones al acceso a la justicia federal para los particulares que presten servicios educativos afectados por resoluciones administrativas, subsista. El nuevo criterio rector de la educación fue el desarrollo de las facultades del ser humano, el fomento del amor a la Patria y la generación de una conciencia de solidaridad internacional. Se declaró que la educación debía fortalecer los valores democráticos; asimismo se consideró necesario transmitir los valores que permitieran llevar una vida basada en el mejoramiento económico, cultural y social del pueblo.

A pesar de los logros obtenidos, el modelo comienza a resquebrajarse. La legitimidad de que disfrutó durante varios lustros sobre la base de una asociación partidaria excluyente, empezó a ser insuficiente para incluir a una sociedad contestataria que no se sentía representada en los esquemas de acceso a la toma de decisiones operantes hasta entonces.

E. Crisis del modelo social revolucionario (1968-1982)

¿Cómo fijar el inicio de la crisis? No es propósito de este trabajo averiguarlo. En todo caso, se tratará de hacer un planteamiento sobre el papel del derecho en dicho acontecimiento.¹⁰⁸ Lo único que nos interesa destacar es que la crisis del proyecto nacional inicia en los años sesenta.¹⁰⁹

Desde la perspectiva del impulso del proyecto nacional que hemos seguido, la Constitución sufrió importantes cambios, aunque no fue la única forma en la que se intentó modificar el sistema jurídico mexicano. Este periodo se caracteriza también por una fuerte actividad legislativa y reglamentaria. En ambos casos, la tendencia seguida consistió en insistir en los postulados básicos del proyecto nacional (nacionalismo, construcción del Estado mediante el impulso de la federación y restricciones a la libertad económica), pero se varió la forma.¹¹⁰ La nueva política consistió en colocar al Estado en la vanguardia del desarrollo del país, ante los graves cuestionamientos que empezaron a formularse sobre la viabilidad del proyecto nacional. Problemas como el de los desequilibrios en la distribución de la riqueza permanecían sin resolver. Además, la sociedad cada vez se sentía menos identificada con las instituciones que decían encarnar el proyecto nacional. Las directrices del propio proyecto sufrieron importantes

¹⁰⁶ Publicadas el 21 de noviembre de 1962.

¹⁰⁷ Publicada el 30 de diciembre de 1946.

¹⁰⁸ López Ayllón ha escrito sobre el papel del derecho en México en tiempos recientes: López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 66, sus reflexiones han sido muy útiles para la elaboración de este trabajo.

¹⁰⁹ Una visión global es proporcionada por Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

¹¹⁰ José Ramón Cossío se refiere a la crisis de legitimidad del régimen en los años 70 y a la adición y ejecución de los principios programáticos de la Constitución como una forma de recuperar la legitimidad; Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 77, pp. 85 y ss.

cuestionamientos. Se buscaba suplir las deficiencias existentes mediante la intervención directa del gobierno federal, bajo un marco autoritario, lo que no dio los resultados esperados.

Las soluciones dadas estuvieron encaminadas a convertir al Estado en promotor activo de la economía. Este periodo registrará un aumento fuera de toda proporción en la actividad económica del Estado. La creación de empresas de participación estatal y fideicomisos públicos es continua. La otra respuesta fue profundizar la tendencia centralizadora. La federación siguió ampliando sus competencias. Entre los poderes federales el ejecutivo se hizo todavía más fuerte, lo que no fue consecuencia directa de los cambios en el marco constitucional; sin embargo, al reforzarse el papel del Estado en la economía nacional, el presidente quedó al frente de múltiples asuntos, consolidando su liderazgo. Uno de los instrumentos que hizo posible la creciente intervención del Ejecutivo en materia económica fue el notable incremento del uso de la facultad reglamentaria, excediendo, en ocasiones, los límites que a esta facultad le señala la Constitución.

Desde la perspectiva de la Constitución, en este periodo también se dan modificaciones importantes. Se registran unos setenta y cinco cambios entre 1968 y 1982, buena parte de los cuales buscan restaurar la legitimidad puesta en entredicho.

La llamada reforma política, es, quizá, la modificación más importante. No obstante, sus primeros signos se presentaron muy temprano. Se trata de las modificaciones que en 1963 se hicieron a los artículos 54 y 63, mediante los que se creó la figura de los diputados de partido.¹¹¹ La gran transformación tuvo lugar en 1977.¹¹² Se creó un régimen jurídico para los partidos políticos. La Cámara de diputados modificó su integración para incorporar la figura de la representación proporcional. Asimismo, se dotó al Congreso de la Unión de mayores facultades en materia de cuenta pública y de comisiones investigadoras. En materia electoral la reforma incluyó un nuevo procedimiento electoral y órganos encargados de supervisarlo. Se permitió que la Suprema Corte de Justicia pudiera hacer observaciones al proceso electoral, aunque la decisión definitiva permaneció en el colegio electoral de cada cámara. Asimismo, se garantizó el derecho a la información. Las reformas garantizaban la apertura de la actividad política a nuevas voces que no necesariamente coincidían con el proyecto nacional. En suma, los movimientos registrados en la reforma de 1977, permiten ver en el horizonte el inicio de la apertura del régimen político mexicano.

Por lo que respecta a la ejecución del proyecto nacional, el periodo presenta diversas reformas constitucionales muy representativas, que buscan también, recuperar la legitimidad, pero desde una perspectiva social. Se trata de los cambios hechos al artículo 123 para incorporar los institutos encargados de fomentar la construcción de viviendas para los trabajadores y los créditos para su adquisición.¹¹³ Dicha medida permite ver con claridad cómo la federación decide enfrentar directamente el problema de la vivienda. Otra modificación al artículo 123 incorporó la obligación de los patrones de capacitar a sus trabajadores y otorgó competencia a la federación para el conocimiento de lo relativo a seguridad, higiene y capacitación en el trabajo.¹¹⁴

¹¹¹ Reformas de 22 de junio de 1963.

¹¹² Reforma de 6 de diciembre de 1977.

¹¹³ Reforma de 14 de febrero de 1972.

¹¹⁴ Reforma de 9 de enero de 1978.

Las herramientas con las que se buscó restaurar la legitimidad lejos de corregir las deficiencias del modelo en materia de distribución de competencias, las profundizaron, pues la redistribución se hizo bajo la égida de los poderes federales. Desde la perspectiva de la transferencia de competencias a la federación, también pueden señalarse las modificaciones al artículo 27 para incorporar la materia de asentamientos humanos, en donde se planteó la llamada jurisdicción “concurrente”;¹¹⁵ la contaminación del medio ambiente (artículo 73 fracción XVI),¹¹⁶ la posesión de armas de fuego, derivada de modificaciones al artículo 10 y la energía nuclear, por reformas a los artículos 27 y 73. Todos estos cambios confirman que el gobierno federal sigue fortaleciéndose, en un intento por conservar la vigencia del proyecto nacional revolucionario.

No obstante, insistimos, la parte central de la actividad legislativa se presentó en materia de leyes y reglamentos.¹¹⁷ Las materias fueron muy diversas. Destacan las disposiciones destinadas a regir la organización de la administración pública.¹¹⁸ Asimismo, se prepara un primer esfuerzo de reforma fiscal¹¹⁹ y se hace una nueva regulación para la inversión extranjera permitiendo una mayor apertura.

El periodo concluye con la crisis económica de 1982. El país se encontraba en quiebra. Algunos resultados de la participación del Estado en la economía habían puesto en duda no sólo su eficacia sino también su viabilidad.¹²⁰

IV. ¿EL NUEVO MODELO? (1982-2000)

El fracaso de las medidas que, en otro contexto, resultaron eficaces para sostener al proyecto nacional de la Revolución mexicana, llevó a lo que, a distancia, parece un evidente cambio de rumbo que sin abandonar su contenido social buscó otra forma de aproximarse a la realidad, a través de la construcción de nuevos diseños institucionales. Existen diversas formas para calificar las modificaciones que la Constitución ha tenido a partir de 1982; algunos autores hablan de modernización,¹²¹ lo que implicaría un proceso deliberado y complejo; otros, simplemente señalan que se trata de la actualización del texto constitucional,¹²² conforme a la ya casi centenaria tradición de adecuar la Constitución escrita a la real a través de la acción del constituyente permanente, lo que se inscribe en el tipo de diseño institucional correctivo, en tanto

¹¹⁵ Reforma de 6 de febrero de 1976.

¹¹⁶ Publicada el 6 de julio de 1971.

¹¹⁷ Véase Fix Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “¡Tan cerca, tan lejos!”. Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999), *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIII, núm. 97, enero-abril 2000, pp. 155-267.

¹¹⁸ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* de 1976.

¹¹⁹ En este caso destacan la *Ley del Impuesto sobre la Renta* de 1980 y la *Ley del Impuesto al Valor Agregado* de 1979.

¹²⁰ El caso del proceso penal en contra de Jorge Díaz Serrano, exdirector de Petróleos Mexicanos es ilustrativo.

¹²¹ Algunas consideraciones sobre las acepciones de la palabra “moderno” con referencia a problemas jurídicos, pueden verse en López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, 1997, pp. 8 y ss.

¹²² Fix Zamudio, Héctor (1997).

que el constructivo implicaría crear una nueva realidad o modo de interacción entre gobernantes y gobernados.¹²³

No obstante los contenidos de la agenda permiten vislumbrar algunos cambios importantes en la forma en la que se ha venido entendiendo la Constitución en México. Entre los principales, destacan los que han sido adoptados tanto en México como en otros países de América Latina. Nos referimos a las modificaciones en materia económica, en derechos humanos, en participación política y en el poder judicial.

Desde la perspectiva nacional, la lectura de los cambios puede hacerse atendiendo principalmente dos vertientes. Por una parte se percibe la continuación de un proceso de fortalecimiento del Estado de derecho.¹²⁴ Por el otro, se inicia un viraje en el pensamiento sobre el papel del Estado en la economía. Las dos tienen importantes consecuencias sobre el proyecto nacional. En el caso de la primera, destaca principalmente el hecho que la conducción política del proyecto empieza a ceder terreno frente a la conducción jurídica. La Constitución empieza a transformarse al comenzar a transitar de un documento político a uno jurídico. Es decir, se trata de hacer más estrecho el vínculo de la actividad del Estado con el régimen jurídico existente. En el segundo caso, el cambio se observa en lo que se refiere al papel del Estado en la economía, en el que se percibe su retirada de muchos sectores.

El proceso de fortalecimiento del Estado de derecho tiene varios elementos y características que conviene mencionar. Se trata de un proceso mediante el cual se ha incentivado la participación política de la población. También se han modificado las competencias de los poderes, especialmente en el caso del judicial, haciendo que su actividad tenga un mayor sustento normativo. No obstante, la actividad reglamentaria del poder ejecutivo sigue teniendo un papel clave en el ejercicio del poder y en el diseño institucional, especialmente en materia económica. Por otro lado, se registra una intensa actividad en materia electoral con el fin de permitir que exista mayor pluralidad en la representación política y dar mayor transparencia a los procesos; aunque todavía se requieren ajustes toda vez que la participación se ejerce fundamentalmente a través de los partidos. Asimismo, se han creado mecanismos que permiten controlar mejor el ejercicio del poder. A continuación se hace referencia a algunas de las características de este proceso.

En lo que se refiere a la participación de la población en los procesos políticos, las reformas al sistema jurídico mexicano han estado orientadas a dar mayor certeza a los procesos electorales; para ello se fueron creando las instituciones que hacen posible la participación ciudadana en la calificación de los procesos electorales. En consecuencia, se introdujeron nuevas instituciones en la organización y calificación de las elecciones, fortaleciendo al poder judicial, independientemente del papel que se otorgó a los institutos electorales. El control político de los procesos está siendo sustituido por un control jurídico. En ese sentido, la incorporación del Tribunal electoral al poder judicial federal en 1996 representa un avance definitivo.

En materia de derechos humanos, destaca la incorporación a la Constitución de instituciones encargadas de su protección. Éstas representan la llegada a nuestro sistema de nuevas alternativas para garantizar las libertades de la población y controlar los abusos del poder. La re-

¹²³ Huerta, Carla, “Constitución y diseño institucional”, *cit.*, nota 1, p. 1103.

¹²⁴ Los inicios de este proceso pueden ubicarse desde los años sesenta, aunque la reforma política de 1977 puede considerarse como el inicio definitivo de la tendencia.

forma de 1992 al artículo 102 de la Constitución estableció los lineamientos para la organización tanto en la federación como en los estados, de organismos encargados de la protección de los derechos humanos. El régimen previsto contempla la figura de la autonomía de estas instituciones, respecto de los gobiernos cuya actividad pretenden vigilar.¹²⁵ Otro aspecto importante en esta materia es la reforma al artículo 130. Se trata de la reglamentación de las relaciones de las iglesias con el Estado partiendo de la base del reconocimiento jurídico de las primeras. Esta reforma marca el fin de uno de los postulados más radicales del proyecto nacional revolucionario.

La reforma al poder judicial es quizá uno de los aspectos más relevantes de estos cambios.¹²⁶ Entre 1994 y 1996 se cambió la estructura del poder judicial, empezando por la Suprema Corte de Justicia. La tendencia parece apuntar a convertir a la Suprema Corte de Justicia en tribunal constitucional. El cambio requirió la reducción del número de ministros. La administración y el gobierno del poder judicial fue encargado al Consejo de la Judicatura Federal. Con ello se liberó a la Corte de dicha responsabilidad, permitiendo que los ministros dedicaran más tiempo a las actividades jurisdiccionales.

Las modificaciones en materia de representación han generado importantes cambios en la vida política nacional. La nueva integración de las Cámaras de diputados y de senadores permite que los partidos políticos puedan estar representados en las mismas, obteniendo una mayor pluralidad.¹²⁷ Adicionalmente, los resultados electorales han permitido que la tradicional hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en las Cámaras desaparezca.

En materia municipal, el artículo 115 ha sido modificado para permitir una mayor autonomía institucional. Los cambios han ido buscando el fortalecimiento de la vida institucional en el municipio; se les han concedido facultades legislativas; se establecieron con mayor precisión sus competencias. Lo anterior se complementa con el mecanismo de la controversia constitucional, establecida en el artículo 105, que equipara al municipio a un poder semejante al federal y al estatal.

Para cerrar el apartado relativo al proceso de fortalecimiento del Estado de derecho, mencionaremos las reformas a los artículos 4o. y 32 de la Constitución aprobados en 1992 y 1997, respectivamente. Se trata del reconocimiento de México como una Nación pluricultural y de la posibilidad de los mexicanos a aspirar a una segunda nacionalidad. Aunque ambos preceptos responden a necesidades distintas, es posible sostener que juntos contribuyen a generar una nueva orientación de uno de los principios fundamentales del proyecto nacional: la nacionalidad. Desde la perspectiva del constituyente de 1917 los mexicanos aparecíamos como un grupo homogéneo. La nueva tendencia ofrece un nuevo marco jurídico que pretende resolver

¹²⁵ Vale la pena mencionar que la idea de la autonomía de las instituciones ha sido un recurso muy socorrido por el diseño institucional mexicano contemporáneo. Mediante su establecimiento se pretende garantizar que las instituciones que la reciben podrán funcionar y emitir sus decisiones libres de toda influencia gubernamental. La proliferación de estos organismos autónomos debe observarse no sólo como una consecuencia del autoritarismo que caracterizó a la práctica política mexicana en este siglo sino también como respuesta a la fractura del esquema rígido de la división del poder. En este sentido apunta la creación del Banco de México, autónomo; el Instituto Federal Electoral; la Comisión Nacional de los Derechos humanos, entre otros.

¹²⁶ Véase Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *op. cit.*, nota 1, pp. 167-221.

¹²⁷ Las ventajas que esta reforma ofrece en materia de representación se contraponen con lo que ella significa respecto del equilibrio que en la representación implicaba, en sus orígenes, el pacto federal.

los problemas planteados por una concepción unitaria, abriendo un espacio para la heterogeneidad. No parece que los cambios a la Constitución en esta materia hayan concluido.

Por lo que se refiere a la relación del Estado con la economía destacan los cambios a los artículos 25, 26, 27 y 28.¹²⁸ Como se recordará el Estado concebido por el constituyente de 1917 era el responsable, a través de la federación, de impulsar el desarrollo económico. Esta tendencia se fue fortaleciendo en períodos posteriores mediante disposiciones que reservaron la explotación de ciertas áreas a la exclusividad del Estado. También se manifestó a través de la participación del Estado en áreas abiertas a la participación de la iniciativa privada. Los cambios han girado en torno a reducir el papel de la federación como la encargada de impulsar el desarrollo nacional. De esta manera, se ha propuesto la participación de estados y municipios en dicha función. La incorporación de la planeación democrática permite todavía una mayor participación en la definición de las políticas que serán seguidas a nivel nacional. Bajo ese esquema, el papel del Estado respecto de la economía sigue siendo de carácter rector. Además se reconoce su participación exclusiva o concurrente en ciertas áreas, con lo que se obtiene una economía mixta.

Las modificaciones al artículo 27 de la Constitución hechas en 1992 constituyen un viraje importante en la política agraria. El proyecto nacional había concebido al sector agrario como uno de los pilares básicos de la política mexicana. Las disposiciones que lo regulaban -cuya base era el artículo 27- protegían la propiedad agraria desde múltiples ángulos. Uno de los principales era la existencia de restricciones a su enajenación. Asimismo, existían restricciones para el acceso de capital para la explotación de las tierras. Las modificaciones de 1992 dieron mayor flexibilidad al marco jurídico de la propiedad agraria, permitiendo la llegada de capital para financiar la explotación de la tierra y su enajenación. Se trata de la adopción de un modelo en el que las condiciones del mercado permiten guiar los criterios de tenencia y explotación de la tierra. Es precisamente esta modificación la que consideramos paradigmática para representar los cambios que desde la perspectiva económica se han propuesto en estos últimos años.¹²⁹ Sin embargo, la discusión sobre las bondades de un modelo (el de las reformas) sobre el otro (el del proyecto nacional) todavía está pendiente. Los excesos autoritarios del sistema mexicano, se han mitigado. A pesar de las reformas que fortalecen al Estado de derecho, persisten todavía rasgos de autoritarismo tanto en la legislación como en el contacto cotidiano de los ciudadanos con los órganos de gobierno.

Finalmente, para cerrar este apartado, vale la pena mencionar el creciente papel del derecho internacional en el sistema jurídico mexicano. Si bien es cierto que dicha tendencia ya era perceptible en la década de los setenta, también lo es que la firma de instrumentos como el Tratado de libre comercio para América del Norte, representa una nueva forma de explicar y aplicar el derecho en México. Para la incorporación de estos instrumentos internacionales fue necesario actualizar la legislación mexicana, decididamente nacionalista y excluyente de “lo extranjero” en todos los niveles.

En cierta forma, el nuevo modelo apunta hacia una nueva forma de entender la Constitución, que de ser un texto sobre todo político empieza a concebirse como jurídico. De

¹²⁸ Reforma de 3 de febrero de 1983.

¹²⁹ Una análisis sobre los efectos de esta reforma puede verse en Zepeda, Guillermo, *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

alguna manera, puede sostenerse que las reformas al texto constitucional más que modificar la estructura formal del Estado de Derecho, existente desde 1857, afectaron el diseño institucional con el fin de permitir una mejor protección de la Constitución, un nuevo equilibrio en la división del poder y una más amplia participación de la sociedad en la toma de decisiones.

Desde nuestra perspectiva, el modelo clásico de Estado de derecho ha persistido hasta nuestros días, lo que se refleja en la parte dogmática de la Constitución, algunos de cuyos artículos no han sufrido reformas desde 1857; a esto hay que agregar que también permanecen en ese texto constitucional elementos del modelo que llamamos central, de tipo autoritario, sobre todo en lo que se refiere a las facultades de los poderes federales; por último, es de señalarse que lo social todavía está presente. Sin embargo, hay que señalar el cambio en los pesos específicos de cada modelo. En este sentido, consideramos que el modelo liberal, se ha fortalecido, aunque como ya dijimos, sus características difieren de las de su antecesor, el de 1857. Asimismo estamos convencidos que existen condiciones para que se den transformaciones en el texto constitucional que afecten el diseño institucional de la Constitución. Pero aunque dichas transformaciones no se produjeran en el corto plazo, el principio orientador de los ejes de nuestro Estado de derecho se verá modificado por el cambio en el peso específico que dentro de ellos empiezan a tener los procesos de participación. El agotamiento del proyecto de la Revolución mexicana y las singularidades del régimen a que dio origen, ha ido dejando espacios que son ocupados paulatinamente por actores que, en el modelo de la Revolución, quedaron excluidos, entre ellos podemos señalar, por lo menos, a las iglesias, los empresarios y los ciudadanos.

Otro factor que permite un cambio en el funcionamiento del sistema jurídico es que la interpretación del derecho vigente se ha transformado paulatinamente al dejar de estar orientada principalmente por criterios políticos. Esta circunstancia permite redefinir la función de muchas instituciones existentes, sin necesidad de reformarlas.

Para concluir este trabajo nos gustaría señalar que a pesar de los enormes cambios que se han producido en las últimas décadas, en nuestro país, el Estado de derecho no estará al alcance de todos los mexicanos, mientras existan condiciones de extrema pobreza en amplias regiones del país, cuya consecuencia mantiene la brecha entre la Constitución real y la escrita.