

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO. LOS MODELOS DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

María del Refugio GONZÁLEZ
José Antonio CABALLERO JUÁREZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los modelos de Estado en la Constitución de 1917.* III. *La Constitución y el proyecto de nación de la Revolución mexicana.* IV. *¿El nuevo modelo? (1982-2000).*

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo forma parte de la investigación que varios miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM hemos realizado 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 algu-

1 Véase González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1999. Nuestro objetivo fue identificar los elementos jurídicos de una transición jurídica, para lo cual 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 dentro 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 cons-

nos 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 de largo plazo,⁴ porque mediante ellos se pueden apreciar los rasgos más representativos. El periodo que se analiza 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. Una vez revisadas sus 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.⁵ La parte final del trabajo plantea la posibilidad de que se haya creado un nuevo modelo sustentado en las reformas realizadas en las dos últimas décadas.⁶ Lo que aquí se presenta servirá de base

titucional puede contener uno o varios modelos de Estado que no necesariamente sustituyen a los que los preceden, es más, pueden coexistir con ellos. Véase Huerta, Carla, "Constitución y diseño institucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99 (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 en casi todo el año de 1999. 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 Una visión de carácter general de la evolución del Estado mexicano desde 1810 hasta 1983 se presenta en la espléndida colección de ensayos coordinada por Germán Pérez Fernández del Castillo: *Evolución del Estado Mexicano*, t. 1: *Formación, 1810-1910*, t. 2: *Reestructuración, 1910-1940*, t. 3: *Consolidación, 1940-1983*, México, Ediciones El Caballito, 1986.

4 La ubicación temporal de los modelos fue decisión de los autores; cualquier periodización tiene, sobre todo, un interés esquematizador y didáctico, y 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.

5 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*, cap. 2, pp. 61-70, *cit.*, nota 1.

6 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 cam-

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.⁷ 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 mediante la cual es posible identificar elementos procedentes de diversas épocas.⁸ Esto no ha sido suficientemente destacado hasta ahora 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.⁹ 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 liberal¹⁰ y origen del modelo “fundador”. Asimismo, recoge elementos de un modelo

bios operados tanto en la sociedad como en la cultura jurídica. Véase la definición de ‘mutación constitucional’ en *ibidem*, pp. 72-73.

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

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

9 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.

10 El término ‘liberal’ aplicado al Estado no tiene un significado unívoco; en este trabajo se usa para hacer referencia sobre todo al proyecto de tipo económico, que se consolida después de la Revolución francesa. En ese sentido, véase Manent, Pierre, *Historia del pensamiento liberal*, Buenos Aires, Emecé, 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 se 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*, 3a. ed., tr. Victoriano Miguelez, 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 como el caso de México.

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 lo largo de sucesivas reformas constitucionales se pretendió modificar los rasgos menos operativos del liberal y para ello se buscó construir el Estado nacional a través de los poderes federales; así, la federación se presenta como la protagonista principal del desarrollo económico, político y social del país.¹¹ Al tercer modelo lo llamamos “social” por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque comprende elementos procedentes de algunas de las demandas sociales de la revolución constitucionalista,¹² ampliamente estudiadas por los especialistas, y, en segundo lugar, porque permitió ampliar las bases sociales del Estado surgido de la Revolución sin desarticular el perfil autoritario que caracteriza al modelo central.¹³ 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.¹⁴

Los modelos contenidos en la Constitución determinaron que el texto pueda compararse a un recipiente que dio cabida a instituciones de varios orígenes, las cuales, al irse desarrollando, conformaron el Proyecto Nacional de la Revolución.¹⁵ Esta denominación abarca combinaciones de diseños

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

12 Sobre este particular, conviene destacar la condición general imperante en el país en el momento en que la Constitución fue promulgada. Nos referimos en especial a la limitada modernidad existente. En tanto los derechos sociales constituyen 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 proteccionista, forman parte del modelo nacionalista de la Revolución mexicana.

13 El autoritarismo no se refiere a la concentración del poder exclusivamente, sino también a su ejercicio personal y duradero mediante la reelección, a la falta de mecanismos para controlar 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 preventidas 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”, en *Homenaje al profesor Alfonso García-Gallo*, Madrid, Complutense, 1996, t. 3, p. 312.

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

15 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.

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 originales; por ello, el Proyecto Nacional revolucionario ha podido sostenerse sin ruptura jurídica¹⁶ hasta nuestros días, aunque la Constitución presenta, en su redacción actual, una amalgama en la que aún es prematuro identificar el principio orientador que habrá de seguirse en los próximos años.¹⁷

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.¹⁸ La presencia de dichos ejes es imprescindible para que exista formalmente tal tipo de Estado y, por lo mismo, 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 planteado. Dichos elementos se refieren al régimen económico, especialmente el de la propiedad, los procesos de participación y las fuentes del derecho.¹⁹ 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 espaciotemporales y las fuerzas exógenas que lo hacen posible.²⁰ Estas últimas juegan un papel clave en la defensa de la legalidad y en general del orden

16 Huerta, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, p. 79, *cit.*, nota 5; la ruptura se encuentra vinculada a la vigencia y eficacia de la norma fundamental.

17 Las reformas que se realizaron a partir de 1982 responden a los numerosos cambios que durante este periodo ha sufrido el país en todos los aspectos, así como 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.

18 En el seminario se parte de la propuesta de que la estructura básica del Estado de derecho se compone de derechos fundamentales y de la división del poder, aunque, 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.

19 Nuestro propósito, aún 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, además de describirse 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.

20 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. Véase el esquema propuesto por Carla Huerta en “Constitución y diseño institucional”, pp. 1103-1105, *cit.*, nota 1.

constitucional, por medio de la sociedad civil, los partidos y asociaciones políticas y los organismos no gubernamentales.²¹

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,²² la cual dio origen al México que se sustentó a lo largo de varias décadas en el ideario de la Revolución mexicana. A este respecto, puede señalarse la existencia, en cualquier sociedad, de una Constitución escrita y otra real²³ que pueden coincidir en el momento fundacional,²⁴ a partir del cual tenderán a separarse o a acercarse,²⁵ 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”.²⁶ Idealmente, la constitución escrita y la real deberían operar de manera más o menos sincrónica;²⁷ 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 1917.²⁸

II. LOS MODELOS DE ESTADO EN 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

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

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

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

24 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.

25 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.

26 Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, pp. 45-56, cit., nota 23, y Zippelius, Reinholt, *Teoría general del Estado (Ciencia de la política)*, tr. Héctor Fix-Fierro, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 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.

27 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.

28 Véase el apartado III. 2, *infra*.

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, es factible 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,²⁹ 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 asentado que la segunda es solamente la reforma de la primera, como reza su título,³⁰ y ésta se mantiene vigente, con desigual eficacia, desde su expedición. En este sentido, puede afirmarse que la Constitución de 1857 funda el Estado de derecho,³¹ por lo menos desde el punto de vista formal. Por otra parte, si tomamos como válido lo que ha sido señalado tanto por la doctrina³² como por la interpretación judicial,

29 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.

30 “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. 2, 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.

31 Conviene hacer la distinción entre la forma en que se aplica el concepto que aquí empleamos de modelo de Estado (véase nota 1 *supra*), 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.

32 En este aspecto, siempre es importante revisar el texto de Felipe Tena Ramírez, cuyas ideas cuestionan la legitimidad originaria de cualquier constitución emanada de una revolución, condicionándola al referéndum; sin embargo, este autor admite que en el caso de la Constitución de 1917, que “fue en sus orígenes una constitución impuesta”, nadie discute su vigencia porque la paz se organizó de acuerdo con ella: “sus preceptos están en la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para justificar o para combatir los actos de los gobernantes”. Véase *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 73.

debe afirmarse que la de 1917 es una nueva Constitución,³³ en cuyo caso el conjunto de modelos que contiene conforma un modelo constitucional diverso que también tendría el carácter de fundador.³⁴ 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.³⁵ 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 mismo a consecuencia de la Revolución mexicana, en un esfuerzo por adaptarlo a una realidad que no pudo encauzarse exclusivamente por medio de la implantación del modelo central desarrollado durante el porfirismo.

De los tres modelos que presenta el texto constitucional, el central ha ocupado, históricamente, un lugar preponderante. Es posible percibir su presencia en la etapa final del porfirismo;³⁶ en el proyecto que Carranza presentó ante el Constituyente así como en el periodo posrevolucionario; incluso este modelo es perceptible a lo largo de casi todo el siglo XX y es hasta las últimas dos décadas de ese siglo que 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 de los textos jurídicos y planes políticos previos a la Revolución, así como de la doctrina

33 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 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 tomadas 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.

34 A éste le hemos llamado el modelo de la Constitución de 1917, véase *infra*, apartado III.1. 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, además de que no logran la eficacia y la permanencia suficientes para que pudiera considerarse que fundan algún tipo de Estado.

35 “[El 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.

36 Un trabajo precursor que destaca las características centralistas de nuestros modelos institucionales, tanto en el régimen federal como en el central, fue escrito por Manuel Herrera y Lasso hace varias décadas. Véase “Centralismo y federalismo, 1814-1843”, en *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porruá, 1986, pp. 19-73.

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 fundamento en los poderes federales, ya que la federación, a diferencia de lo que sucedió en los textos constitucionales anteriores, adquiere entidad propia. Además, los criterios rectores para dicho ejercicio emanan tanto del texto constitucional como de la interpretación que ha de darse al contenido de los preceptos. De esta manera, 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 por medio del fortalecimiento del modelo central, incrementando así las facultades del Ejecutivo de manera indirecta y las del Legislativo de manera puntual, confirmando la función interventora del judicial federal en 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 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.

1. 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 otro, fundó el Estado de derecho en México sobre bases que son todavía vigentes. Este modelo se distingue 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 el francés y el estadounidense, se afilian, 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,³⁷ mismo que puede ser calificado de liberal, ya

³⁷ 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.

que “fundado en la representación y la separación de los poderes, [garantiza] la seguridad, la igualdad de los derechos, [y] la propiedad”.³⁸ La tardía consolidación del modelo obedece a que los textos constitucionales precedentes carecen de algunos de los elementos de tal tipo de Estado, además de que no tuvieron el consenso necesario para echar a andar el país a partir de 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 inició la eficacia de la Constitución; gracias a las reformas que se fueron haciendo en los siguientes lustros no se perdió por completo el consenso. 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 se explicó en *Transiciones y diseños institucionales*.³⁹ Partiendo del principio de la soberanía popular⁴⁰ se 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”.⁴¹ Dichos estados, a su vez, adoptarían para su régimen

³⁸ Véase Manent, Pierre, *Historia del pensamiento liberal*, cit., nota 10. 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, P., *op. cit.*, p. 9). No hay elementos para afirmar que ese enunciado hacía referencia al voto femenino; véase *infra*, nota 46. Por otra parte, durante el siglo XIX la forma de sufragar, por lo menos en México, es indirecta hasta 1910, lo cual no parece razón suficiente para negar la existencia de un modelo liberal. Véase Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, tr. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 7.

³⁹ Véase González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio, (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, pp. 90 y ss., cit., nota 1.

⁴⁰ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, ed. Catalina Sierra Casasús, México, El Colegio de México, 1957, p. 575.

⁴¹ Artículo 40.

interior la forma de gobierno “republicano, representativo popular”.⁴² 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 de 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 en los tribunales de distrito y circuito.

Resulta interesante señalar que en este modelo la federación no tiene territorio propio,⁴³ incluso 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 en la Constitución para todos los procesos de participación.

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 gratuitad de la administración de justicia, lo que puede considerarse un atisbo de carácter social.⁴⁴ En el capítulo relativo a los derechos del hombre se desarrolla en

42 Artículo 109.

43 Más adelante se verá que en la Constitución de 1917 la federación tiene el “dominio” de todo el territorio, como en su tiempo lo tuvo el monarca español. Véase González, María del Refugio, “La Nueva España en la Constitución de 1917...”, pp. 311-313, *cit.*, nota 13.

44 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”. Véase “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*, tr. Diana Sánchez y José Luis Núñez Herrejón, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 84. Esta propuesta se plasma en los artículos vigésimo cuarto y vigésimo 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 ciu-

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 las libertades políticas y económicas, partiendo del supuesto que es al individuo a quien corresponde ejercerlas.

El concepto de propiedad privada sigue de cerca el 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 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.⁴⁵

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.⁴⁶ Además, 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.

dadano que se encuentre en la imposibilidad de subvenir a sus necesidades, tiene derecho a la ayuda de sus conciudadanos”. Faure, *op. cit.*, p. 93.

45 Véase González, María del Refugio, “La Nueva España en la Constitución de 1917...”, *cit.*, nota 13.

46 En la sesión del Congreso Constituyente del 10 de julio de 1856, al discutirse el artículo 10. 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, *Crónica del Congreso Extraordinario...*, p. 249, *cit.*, nota 40.

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...”,⁴⁷ en tanto que el artículo 97 sólo dice: “Corresponde a los tribunales de la federación conocer”;⁴⁸ es diversa, además, porque la federación no puede impugnar leyes de los estados, lo que sí proponía el Acta de Reformas de 1847 en el artículo 22.⁴⁹ 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, es precisamente este cuerpo jurídico el que funda tal Estado.⁵⁰

Sobre el tipo de fuentes del derecho que sirven de base para la construcción de los diseños institucionales subsecuentes, el artículo 64 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 con el mismo artículo. 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 vivía 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.

⁴⁷ 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 al sistema estadounidense. Véase el texto en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados, 1996, t. 10, pp. 285 y ss.

⁴⁸ 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”.

⁴⁹ El mecanismo era de control de político.

⁵⁰ Si bien el Acta de Reformas de 1847 introduce dicho control, su vigencia fue efímera.

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

El modelo liberal no pudo aplicarse 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 en lo social ni en lo económico. Por ello, 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, correspondía a éstos el ejercicio real del mismo sobre los habitantes y el territorio, mientras 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.⁵¹ 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 encauzarlo nuevamente. 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 y 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 109.⁵² Llama la atención que se consigne la fórmula “gobierno republicano representativo popular” con relación a los estados de la federación y no en el

⁵¹ Siguiendo el esquema trazado por Carla Huerta, se trataría de un diseño fundamentalmente justificatorio. Véase “Constitución y diseño institucional”, p. 1103, *cit.*, nota 1.

⁵² Esto fue aprobado por unanimidad, sin discusión; véase Zarco, F., *Crónica del Congreso Extraordinario...*, p. 740, *cit.*, nota 40.

nivel federal, lo que durante el porfirismo obligaría 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, con lo cual 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 Estados Unidos.⁵³

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 de este proceso (ocurren en 1873), encuentran su expresión positiva con la incorporación del senado al Congreso de la Unión y la inclusión del voto a 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, en 1904 dicha sustitución descansaría en el vicepresidente. Se puede señalar que hacia 1900 el Poder Judicial federal vio mermadas sus facultades, 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 objetivo fue fortalecer los poderes federales en general: por ejemplo, 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, como el comercio y la minería, con el fin de 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,

53 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 Zoraida y González, María del Refugio, *Tratados de México. Soberanía y territorio, 1821-1910*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, pp. 167-178.

respectivamente. Los senadores seguirían eligiéndose 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 estuvo prohibida hasta 1933.

Con relación al control de la constitucionalidad hay pocas modificaciones, ampliándose exclusivamente el control de la legalidad, mediante los tribunales federales por la vía del amparo.⁵⁴ Cabe señalar que esto último se logró a través de la interpretación de la Corte, por lo que puede considerarse que su inclusión en el texto constitucional es uno de los ejemplos de diseño institucional de tipo *justificatorio*, esto es, el que legitima una realidad cambiante,⁵⁵ 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, 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.⁵⁶

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, hecho 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

54 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 otras palabras, lo que en otros países es excepción, en México es regla.

55 Huerta, Carla, "Constitución y diseño institucional", p. 1103, *cit.*, nota 1.

56 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 (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.

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 por medio 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. Por lo que se refiere a 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 incluida en la Constitución de 1917.

De lo que se lleva dicho se puede concluir que el modelo liberal, fundado en 1857, se fue centralizando en beneficio de los poderes federales en la medida en que iba adaptándose a la realidad mexicana. Este proceso de construcción también se convierte en modelo al ser incorporado a la Constitución mediante 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 contribuyeron a conformar lo que aquí llamamos el modelo social.

3. *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;⁵⁷ ampliar la libertad de prensa y de palabra; fomentar la instrucción; establecer el reconocimiento de la igualdad civil para los hijos de un mismo padre; lograr 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 embar-

⁵⁷ Lo cual se obtuvo por la reforma de 1911, impulsada por Madero.

go, 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”.⁵⁸ “Recobrar” significa volver a tomar o adquirir lo que antes se tenía o poseía, de manera que 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, quizá porque no corresponde al esquema del modelo liberal fundador en el que “la federación” no tenía territorio. Asimismo, debe notarse que el Programa reconoce la presencia de “la raza indígena”, cuya protección propone,⁵⁹ 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.⁶⁰ Como puede apreciarse, este tipo de contradicciones —en el caso que nos ocupa, contradicciones sociales—, se resolvió 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 de manera uniforme 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 éste no es el lugar adecuado para insistir en ellas. Conviene mencionar, sin embargo, que, siguiendo la línea social contenida en el Plan de San Luis de 1910, la propuesta de restituir tierras a “sus primitivos propietarios, en su mayoría indígenas” ha sido una noción poco destacada.⁶¹ Sobre el mismo tema, interesa señalar que el Plan de Ayala de 1911 introduce el concepto de “pueblo” en el elenco de quienes deberían beneficiarse de la restitución de tierras e incorpora la idea del reparto.⁶²

De alguna manera, las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en 1914, representan el compromiso del ejército constitucionalista con las

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

59 *Ibidem*, punto 48, p. 731.

60 Hasta la reforma del artículo 40. en 1992, no se reconoció en el texto constitucional ninguna diferencia cultural entre los mexicanos.

61 “Plan de San Luis”, punto 3, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México...*, p. 736, *cit.*, nota 58.

62 “Plan de Ayala”, puntos 7 y 8, en *ibidem*, p. 742.

reformas sociales; entre ellas destacan las propuestas de restitución de tierras, la constitución de la pequeña propiedad y la disolución de latifundios.⁶³ También en el plano de lo social, aunque de forma más categórica, la Ley Agraria del 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, congregaciones y comunidades y, por último, establece el reparto agrario mediante la expropiación.⁶⁴

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 desde 1906 se perfilaron 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 propuso 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.⁶⁵ Para tener una visión de conjunto, quedaría por explicar el último elemento que sirve de base al modelo de la Constitución de 1917.

4. 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. Debe 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 gratuitidad de la “enseñanza primaria superior y elemental” en los establecimientos oficiales; por su parte, la

⁶³ Contreras, Mario y Tamayo, Jesús, “Adiciones al Plan de Guadalupe”, artículo 2o., en *Antología. México en el siglo XX, 1913-1920. Textos y documentos*, 2 vols., México, UNAM, 1983, p. 150.

⁶⁴ “Ley Agraria”, en *ibidem*, p. 182.

⁶⁵ La recobran, parcialmente, con la reforma de 1992 al artículo 4o. de la Constitución.

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 en el proyecto de una manera más bien parca; sin embargo, la Constitución establece un artículo ampliamente reglamentario para la materia agraria,⁶⁶ el 27, 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, en numerosas ocasiones el binomio federación-nación encarna 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, regulada también de forma reglamentaria en el artículo 123.

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, respecto al Poder Judicial el proyecto se apega en términos generales al modelo de la última fase del porfirismo, regulando, sin embargo, diversas cuestiones formales de modo mucho más amplio, aunque sin modificar en lo absoluto 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.

66 Se entiende por artículo reglamentario el que desarrolla de manera amplia lo que podría ser un simple enunciado; los ejemplos más representativos en el texto original de la Constitución son el 30., 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.

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 1917.⁶⁷ A nosotros nos interesa destacar que el conjunto conformado por los 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 1917.⁶⁸ 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, las cuales proporcionaron el andamiaje para la construcción del Estado mexicano en el siglo XX. En los años posteriores, los lineamientos del proyecto fueron interpretados y ejecutados privilegiando aspectos determinados en función de la coyuntura histórica, mientras que otros se discriminaron.

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 en el sistema trayendo como consecuencia, en ocasiones, el desarrollo económico conducido por el Estado y otras veces, la participación política por medio de un partido hegemónico o el incremento de las relaciones con el exterior, como 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 se mantiene, en términos generales, el balance originario de los tres modelos constitutivos, aunque no se desarrollan

67 Un estudio meticuloso sobre la Constitución de 1917 que incluye un análisis histórico, jurídico y político es el que realizó Berta Ulloa; va desde el periodo de gestación hasta la expedición del texto. Cuenta con índices analíticos y cuadros explicativos, así como el análisis exegético de la discusión en el seno del Constituyente sobre los artículos más importantes. Véase “La Constitución de 1917” en *Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917*, t. 6, México, El Colegio de México, 1983.

68 Véase *infra*, III. 1.

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 una crisis (1968-1982), enfrentada por medio 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 fue posible en virtud de 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 un dogma.

La determinación de etapas y su denominación alude, como se dijo, al modelo dominante por lo que dentro del sistema pueden interactuar varios modelos, dado que históricamente “los modelos se insertan en la estructura constitucional de manera subsecuente, pero normalmente van a interactuar conjuntamente e incluso de manera superpuesta”.⁶⁹ 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;⁷⁰ en otras, se matizaron.⁷¹ 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 respecto de las dos últimas décadas del siglo —y de ahí la duda sobre si transitamos a un nuevo modelo o no—, ya que, a pesar de la magnitud de las reformas,⁷² no ha sido excluido completamente el aspecto social que de modo embrionario se perfiló desde la Constitución de 1857⁷³ y se ratificó en 1917.

⁶⁹ Huerta, Carla, “Constitución y diseño institucional”, p. 1099, *cit.*, nota 1.

⁷⁰ Tal es el caso de la educación socialista, consagrada al ámbito constitucional durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, que contradecía el principio de libertad de educación; reforma al artículo 3o. de la Constitución.

⁷¹ 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.

⁷² Véase López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997.

⁷³ Tanto la Constitución de Apatzingán como la de 1857 prescriben la gratuidad de la administración de justicia; en la primera, el artículo 202 establece que “En el Supremo Tribunal de Justicia no

Por otra parte, y seguimos en el terreno de las hipótesis, es posible identificar con claridad la gestación de procesos⁷⁴ que cuestionan ciertas facetas del “proyecto nacional de la Revolución” antes de 1982, fecha a partir de la que se incrementaron 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, se puso en entredicho. De alguna forma, podría pensarse que el modelo originario entró 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, parecerían contrarios al “proyecto nacional de la Revolución” y por ende, a su “espíritu”. La tendencia de estas reformas parece inscribirse en el liberalismo, aunque debe aclararse que esto no implica un retorno al modelo 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 apuntaron 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 dieron lugar a las nuevas tendencias rectoras comenzaron a darse antes de la fecha señalada, pero se ampliaron 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

se pagaránderechos”, mientras que en la segunda, el artículo 17 dice “...Los tribunales estarán siempre espeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia, abolidas las costas judiciales”.

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

co orientador de la actividad jurídica mexicana durante la mayor parte del siglo XX. En este orden de ideas, las reformas constitucionales siguieron con relativa fidelidad el principio orientador del modelo de Revolución hasta finales de la década de los setenta. A partir de entonces, puede afirmarse que se registró un cambio en la tendencia orientadora de las modificaciones constitucionales, o al menos, que dicho principio orientador admite ciertos cuestionamientos considerados legítimos. Es decir, el principio orientador dejó de ser excluyente.

La construcción jurídica del principio orientador del régimen que caracteriza al siglo XX en México inició en 1915, año en que empezaron a promulgarse los textos más importantes de la llamada legislación preconstitucional. La importancia de estas disposiciones radica en el hecho de que estuvieron orientadas a modificar parcialmente la estructura del Estado de derecho que se había construido a partir de la Constitución de 1857 y sus reformas.⁷⁵ 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 significó una ruptura respecto de la estructura propuesta originalmente por la de 1857.⁷⁶

1. *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 propósito es tratar de exponer cómo se relacionan los distintos preceptos que integran la Constitución, que desde nuestra perspectiva es heterodoxa.⁷⁷ A partir de esta caracterización se intentará presentar una posible explicación sobre su significado.

75 Los elementos fundamentales de esta estructura son: *a*) derechos fundamentales, entre los que destaca 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. Véanse los apartados II.1 y II.2 en este trabajo.

76 A pesar de que el Constituyente fuera convocado para su reforma. Véase “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*, México, INEHRM, 1985, p. 183 (facsimilar).

77 La expresión es empleada por Martín Díaz y Díaz en “La Constitución ambivalente. Notas para una análisis de sus polos de tensión”, en *Ochenta Aniversario. Homenaje a la Constitución Polí-*

Como se dijo, la Constitución de 1917 nació a partir de la propuesta de reformar la Constitución de 1857, modificada ya 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 se vio cuestionado por la Revolución mexicana. En este orden de ideas, los cambios que se plantearon estuvieron orientados precisamente a corregir los efectos, presumiblemente negativos, que las políticas liberales habían causado. La estrategia para hacerlo se enfocó en el establecimiento de varios objetivos.

Como respuesta a una petición reiterada en planes y programas de la época se planteó la restitución de tierras con la idea general de acabar con los latifundios que se habían formado en el país. De la singular combinación de la herencia colonial y el modelo liberal resultó el régimen de la propiedad consagrado en la Constitución de 1917, el cual distingue tres tipos: de la nación, privada y comunal; asimismo, 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, e igualmente el texto constitucional incluyó disposiciones expresas 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 incorporó una nueva forma de entender las funciones del Estado en materia económica. De acuerdo con la perspectiva liberal de 1857, el artículo 28 estableció prohibiciones a los monopolios, estancos, así como disposiciones destinadas a proteger ciertas

tica de los Estados Unidos Mexicanos, México, Senado de la República-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997. Este investigador hace asimismo algunas reflexiones sobre el carácter de la Constitución de 1917.

tas industrias. El papel del Estado quedó limitado al cumplimiento de funciones consideradas básicas, como la acuñación de moneda y la operación del correo. De esa manera, la Constitución de 1917 desarrolló en dicho precepto los postulados liberales contenidos en el texto de su predecesora e incorporó la posibilidad de que ciertas asociaciones, bajo la tutela de los gobiernos federal o estatal, constituyeran 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.

Los ajustes al modelo liberal se complementaron con una serie de linamientos destinados a construir la nación conforme a supuestos nuevos. A lo largo de todo el texto se encuentran menciones sobre los requisitos para ocupar diversos cargos públicos, donde 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 convirtió en una parte clave del proyecto contenido en la Constitución. De esta manera se incluyeron obligaciones para que los mexicanos inscribieran a sus hijos en la escuela; se hizo obligatoria la instrucción primaria garantizándose su gratuidad. En este contexto, el principio de la educación laica se planteó como el baluarte que evitaría la intromisión del clero en la educación. Así, el complemento de la educación laica fue la formación cívica, en virtud de que el Constituyente deseaba la formación de ciudadanos.

En el aspecto religioso se garantizó la libertad de culto, aunque las iglesias, especialmente la católica, quedaron fuera del proyecto nacional de la Revolución y su participación activa en la sociedad fue sumamente limitada.⁷⁸ El Estado surgido de la lucha armada reclamaba habitantes instruidos debidamente y libres de prejuicios religiosos.

El texto contiene múltiples referencias a la Nación, y en ellas debe leerse la federación. Éste es el primer indicio que permite vislumbrar cómo todo el peso del desarrollo del proyecto nacional recayó precisa-

⁷⁸ El artículo 130 no reconoce la personalidad jurídica de las iglesias, lo que condujo al establecimiento de una relación muy singular de éstas con el Estado, misma que empezó a modificarse a partir de la reforma de 1992.

mente en los tres poderes federales, y 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, éste mantuvo, en términos generales, la forma heredada de la Constitución de 1857 en su versión reformada.⁷⁹ Asimismo, 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.⁸⁰ De esta manera, la amplitud del texto del artículo 123 proporcionó los lineamientos, además de 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.⁸¹ El proyecto nacional 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.

Así pues, el propósito del texto constitucional fue corregir los efectos considerados negativos durante la vigencia de la anterior Constitución⁸² y sentar las bases para la construcción del Estado mexicano. La federación fue responsable de emprender dicha labor por medio 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

79 Como ya se ha dicho, el Poder Judicial federal revisaba las resoluciones de los poderes judiciales estatales.

80 Véase *supra*, nota 66.

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

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

de derecho en sus ámbitos respectivos, pero siempre apegándose a los lineamientos previstos por el proyecto nacional. Es decir, el régimen constitucional de 1917 se ajustó mejor a la realidad imperante en el país y planteó las bases para que dicha realidad fuera transformada mediante la ejecución de dicho proyecto, cuyas características fundamentales se explican a continuación, aunque algunas de ellas han sido enunciadas previamente.

2. *El proyecto nacional*

El impacto de la Revolución fue de tal manera significativo, que en apego a los lineamientos de 1917 se llegó a constituir un verdadero “proyecto nacional”, cuyas características, presentes en el texto constitucional, sólo alcanzaron desarrollo pleno en las décadas siguientes. El proyecto es representativo de las diversas ideologías de los grupos vencedores de la Revolución.⁸³ El rasgo principal que podemos atribuir al proyecto nacional es que consideró a la Revolución como mito fundador, el cual se erigió en el instrumento legitimador de la ejecución del proyecto, cuyo objetivo fue la construcción del Estado nacional y que, a diferencia del que trataron de construir los liberales decimonónicos, se fundamenta en el ideario de la Revolución. Asimismo, el proyecto fue nacionalista en dos vertientes: por un lado, se abocó a la construcción de “una” nacionalidad mexicana, y, por el otro, excluyó a los no mexicanos de sus beneficios. De igual forma, estableció una característica —que se volvería franca tendencia—, consistente en “reglamentar” en el propio texto constitucional aquellas cuestiones significativas para el proyecto. También reconoció, 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.⁸⁴ Por último, fortaleció a la federación, propuesta naciente en el modelo central, convirtiéndola en el eje de la ejecución del proyecto. En consecuencia, fijó las bases de lo

83 Este tema ha sido ampliamente tratado por Arnaldo Córdova, quien además fue precursor al reconocer que el movimiento posrevolucionario contó con una ideología definida, aunque suficientemente moldeable como para hacer suyos proyectos diversos. Véase *La ideología de la Revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, 4a. ed., México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Era, 1975.

84 Los artículos 27 y 123 de la Constitución contienen instituciones que proporcionan soluciones inmediatas a la problemática de la desigualdad (diseño justificatorio). El artículo 30. representa a aquellos que incorporan mecanismos que solucionan la problemática a mediano plazo (diseño constructivo).

que sería el Estado nacional mexicano conservando características de un Estado liberal.

Dentro de las tendencias más claras para lograr la ejecución del proyecto, sobresalió la idea de 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 por 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.⁸⁵ Esto se explica al observar que el texto 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.⁸⁶

De lo que se ha dicho, se desprende que la Constitución de 1917 llegó a identificarse con el proyecto nacional. En ese sentido, las modificaciones que ella experimentó pueden entenderse como producto de la ejecución del proyecto, y de ahí la relevancia del texto constitucional. En la medida en 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 fue 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 derivada de su amplitud y maleabilidad es que permitió que gobiernos tan diferentes como los de Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas del Río y Miguel Alemán pudieran ajustarse a sus postulados.

85 Véase *supra*, nota 66.

86 José Ramón Cossío explica la relación entre el proyecto nacional de la Revolución y la Constitución, y 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”. Véase *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Distribuciones Fontamara, 1998, p. 37.

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

Los primeros cambios al texto constitucional⁸⁷ se presentaron en 1921, con el objeto de ampliar las facultades de la federación en materia educativa.⁸⁸ Este cambio representó una de las primeras manifestaciones de una importante característica del Estado mexicano en el siglo XX: 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 disponía que la federación establecería instituciones educativas y culturales en tanto dichos establecimientos pudieran sostenerse *por la iniciativa de los particulares*. La reforma fijó las bases para el establecimiento permanente de un sistema educativo y cultural federal; asimismo, facultó al Congreso federal para legislar en materia de educación. De esa forma, la federación dejó de ser una instancia que contribuía a iniciar proyectos educativos y se convirtió en responsable directa de esta función. Por otra parte, la ampliación de las facultades de la federación en materia educativa confirmó la tendencia consistente en impulsar en proyecto nacional a través de la federación.

Las reformas al texto constitucional que se dieron entre 1927 y 1937 marcaron el inicio de la implementación del proyecto nacional. Durante este lapso se presentó una continua transferencia de facultades de los estados a la federación. También se gestaron cambios desde la perspectiva de la distribución de competencias entre los poderes federales que afectaron su equilibrio. La tercera característica de esta etapa es que algunos postulados del proyecto nacional se radicalizaron, 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 modificó 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 declararon algunas actividades específicas como competencia

87 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. Véase "La transición constitucional", en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1989, pp. 183 y ss.

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

exclusiva de la federación en materia de trabajo, por ejemplo el caso de los ferrocarriles. Esta misma fracción se modificó posteriormente con el objeto de incorporar nuevas competencias a la federación tanto en materias específicas, como en lo referente al conocimiento de asuntos laborales relacionados con distintas ramas de la actividad económica.⁸⁹ En este sentido, el caso de la energía eléctrica resulta particularmente interesante: en 1934 se estableció que era materia federal, aunque se previó que los ingresos provenientes de las contribuciones recaudadas por la federación serían parcialmente distribuidos entre los estados y municipios. La educación también se trasladó 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 y 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 cuyo objetivo era facilitar la llegada de Álvaro Obregón a la presidencia de la República por segunda ocasión. A pesar de que Obregón fue asesinado antes de ocupar nuevamente dicho cargo, 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 federales⁹⁰ 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.⁹¹

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. A su vez, los ministros que en ese entonces se encontraban en funciones debían dejar el cargo al concluir el año, de acuerdo con las disposiciones transitorias del decreto que contenía las modifica-

89 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.

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

91 Reformas del 20 de agosto de 1928.

ciones constitucionales. De esta manera, el presidente tendría libertad para proponer al senado los nuevos integrantes de la Suprema Corte.⁹²

Hacia 1933 también hubo cambios en el Poder Legislativo. Los períodos de los diputados se aumentaron un año para quedar en tres; respecto de los senadores, se cambió la 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.⁹³ Por último, se optó por limitar las posibilidades de reelección de senadores y diputados, con el fin de evitar que fueran nombrados en dos períodos consecutivos.⁹⁴ 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 seguía los lineamientos trazados desde la etapa anterior a la Constitución de 1917, en el sentido que se fortaleció a los poderes federales y entre ellos prevalece el Ejecutivo. De esta manera, se intentó que todas aquellas cuestiones consideradas clave para el proyecto nacional fueran 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 mediante el cual las áreas cuya relevancia para la consecución del proyecto nacional resultaba clave quedaron circunscritas a 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.

El inicio de los años treinta trajo consigo la radicalización del proyecto, que quedó claramente representada en las modificaciones a los artículos 3o., 27 y 123. Las reformas de 1934 al artículo 3o. sin duda constitu-

92 Una situación semejante ocurrió en 1994.

93 Este esquema ha sufrido modificaciones posteriores. En la actualidad se tiene una fórmula similar a la de aquel 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.

94 Reformas del 29 de abril de 1933.

yeron el momento más intenso de este movimiento.⁹⁵ 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 se reguló estrechamente, a tal grado de limitarles el acceso a la justicia federal en los casos de revocación de autorizaciones para desarrollar actividades educativas. Con esa perspectiva, se optó por facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia educativa.

Es importante destacar la limitación del acceso a la justicia federal en el artículo 3o. 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 utilizándose posteriormente.

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, e incluso antes, en torno a la diversidad de criterios existentes en materia agraria. Si bien es cierto que 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 hiciera manifiesta la tendencia que se perseguía en materia agraria y que reglamentara su realización.⁹⁶ En este caso, fue el texto constitucional el encargado de impulsar el proyecto nacional.

El ejemplo 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 éste último precepto, acerca de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social como la institución idónea para satisfacer las necesida-

95 Reformas de 13 de diciembre de 1934.

96 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. Véase “*¿Constitución renovada o nueva Constitución?*”, en *Ochenta Aniversario. Homenaje a la Constitución...*, p. 112, cit., nota 77.

des que los obreros solían resolver por medio de mutualistas y otras organizaciones análogas.

Para concluir este apartado, debe mencionarse 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 y, por lo mismo, era necesario vigilar y regular su desempeño. La federación parecía 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 de buscar la reelección.

A finales de los años treinta el impulso creador que tuvo su origen en el movimiento armado empezó a agotarse. Los elementos característicos del mismo —como el caudillismo— comenzaron a encauzarse a través de un partido político, el Nacional Revolucionario que, con diversas denominaciones, pretendió aglutinar a los que hicieron la revolución para orientar su esfuerzo hacia la construcción de un régimen más institucionalizado, sustentado en el proyecto nacional de la Revolución mexicana.

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

La tendencia que impulsó los cambios ocurridos en la etapa anterior concluyó, en términos generales, en 1937.⁹⁷ El periodo que le sigue presenta importantes diferencias, ya que las modificaciones a la Constitución en muchos casos pueden explicarse como ajustes ocurridos en respuesta a circunstancias muy específicas. Sin embargo, se puede observar algunas tendencias entre las que destaca, nuevamente, el continuo aumento de las competencias de la federación. También se perciben cambios que fortalecieron el Poder Ejecutivo. Por último, se presentaron modificaciones que en algunas ocasiones tendieron a consolidar los lineamientos esbozados en la etapa anterior y, en otras, a rectificarlos.

⁹⁷ La última modificación del periodo anterior fue al artículo 27 por el 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 anunció el importante papel que ha desempeñado el Ejecutivo federal en materia económica.

Este periodo corresponde a la época del llamado “desarrollo estabilizador”. Como es bien sabido, se trata un etapa que se caracterizó por un notable crecimiento económico, donde el fenómeno marcó el inicio de una nueva relación entre el derecho y la economía. En ese sentido, el empleo de las disposiciones jurídicas como instrumentos de política económica se generalizó.

Con relación a los límites cronológicos de este periodo, conviene apuntar que no son completamente claros. Sin embargo, es posible pensar que los cambios que empiezan en los años sesenta, tanto en la economía como en la sociedad y en la política, anunciaron un cambio también en el aspecto jurídico.

La primera modificación que consideramos pertinente mencionar afectó la distribución de competencias entre los poderes federales. Se trata de la reforma al artículo 49, la cual prohíbe expresamente que se conceda al presidente de la República facultades extraordinarias para legislar.⁹⁸ Esta reforma marcó un alto en el proceso de fortalecimiento del Poder Ejecutivo,⁹⁹ aunque la figura del presidente siguió presentándose 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 solía hacer referencia al presidente era poco clara.¹⁰⁰

A pesar de que la etapa de consolidación del modelo se inició 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 de 1944 al artículo 111, 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.¹⁰¹ Estos cambios se gestaron en un contexto en el que el presidente ya tenía un amplio control sobre el Congreso por medio del partido hegémónico.

98 Reforma de 12 de agosto de 1938.

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

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

101 Publicada el 21 de septiembre de 1944.

A principios de los años cincuenta se reformó el artículo 131 para permitir que el Poder Ejecutivo modificara las cuotas que el Congreso de la Unión haya aprobado respecto del comercio exterior.¹⁰² Esta modificación es clave para explicar el posterior desarrollo del Ejecutivo relativo al paulatino incremento de sus facultades en materia económica.¹⁰³ También respecto 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.¹⁰⁴ El texto resultante fijó lineamientos para la obtención de créditos públicos. Llama la atención que la nueva regulación exigía que los empréstitos sólo podrían ser contratados para ser empleados en obra pública que generara ingresos a la federación. Así, 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 presentan un poder constituyente preocupado por concluir los asuntos que en el pasado habían quedado pendientes y por adaptar el texto a las necesidades presentes. En este último caso deben inscribirse las reformas que se hicieron en 1944.¹⁰⁵

En 1940 se incorporó a la constitución una cuestión que había quedado pendiente desde la década anterior, es decir, la reforma al artículo 27 de la Constitución que prohíbe conceder la explotación de hidrocarburos.¹⁰⁶ También en ese año se modificaron algunos preceptos relativos al Poder Judicial, con el objeto de reglamentar sus actividades. Dos años más tarde, se aprobaron modificaciones que facilitaron una mejor organización del texto de la Constitución.¹⁰⁷ En 1945 se fijaron las bases para el aprovechamiento del agua, al modificarse el artículo 27. Asimismo, se enriqueció el texto del citado precepto en esta materia, aclarando el límite de la jurisdicción federal.¹⁰⁸

102 Publicada el 28 de marzo de 1951.

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

104 Publicada el 30 de diciembre de 1946.

105 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; asimismo, crean la fuerza aérea.

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

107 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 incorporó cambios en materia de contribuciones.

108 Publicada el 21 de abril de 1945.

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 cual resultó de particular relevancia.¹⁰⁹ En el mismo sentido se inscribieron los cambios al artículo 27 cuyo propósito fue incorporar la plataforma continental (al territorio nacional), así como regular el régimen según el cual los Estados extranjeros adquieren las propiedades necesarias para el establecimiento de sus embajadas y consulados.¹¹⁰

Probablemente el área en la que se aprecian 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 conceder la explotación del petróleo. A éste se añadió en 1960 la prohibición en materia de generación de electricidad, mediante la reforma del párrafo sexto del artículo 27.¹¹¹

En materia agraria, se decidió quitar a los estados la facultad de definir la pequeña propiedad y se incorporaron al texto del artículo 27 los criterios que servirían para determinarla. Además, se agregaron nuevas disposiciones para regular la dotación de tierras. Destaca especialmente una nueva limitación al acceso a la justicia federal: en esta ocasión se negó la posibilidad de que los propietarios afectados por resoluciones de dotación o restitución acudan al amparo en defensa de sus derechos.¹¹²

Los cambios en materia laboral siguieron una tendencia muy semejante a la mostrada en el periodo anterior, en virtud de que continúa el incremento de la competencia de las autoridades federales en la aplicación del derecho del trabajo a materias específicas.¹¹³ De igual forma, se agregó al texto del artículo 123 el apartado B, relativo a los trabajadores al servicio del Estado,¹¹⁴ y se fijaron reglas para la operación del reparto de utilidades y para la determinación del salario mínimo.¹¹⁵

Finalmente, cabe mencionar que durante este periodo, concretamente en 1946, se introdujeron reformas al artículo 3o. de la Constitución.¹¹⁶ La educación socialista quedaba atrás. Sin embargo, el interés del proyecto

¹⁰⁹ Decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 1947 y el 17 de octubre de 1953.

¹¹⁰ Reformas al artículo 27 del 20 de enero de 1960.

¹¹¹ Publicada el 29 de diciembre de 1960.

¹¹² Reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27, publicadas el 12 de febrero de 1947.

¹¹³ Ejemplo de ello son las reformas los artículos 73 fracción X y 123 de 18 de noviembre de 1942.

¹¹⁴ Reforma del 5 de diciembre de 1960.

¹¹⁵ Publicadas el 21 de noviembre de 1962.

¹¹⁶ Publicada el 30 de diciembre de 1946.

nacional por la educación exigió que se mantuvieran las limitaciones al acceso a la justicia federal para los particulares que prestaran servicios educativos afectados por resoluciones administrativas. 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 y 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 comenzó a resquebrajarse.¹¹⁷ La legitimidad de que disfrutó durante varios lustros, cifrada en 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.¹¹⁸

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

¿Cómo fijar el inicio de la crisis? No es el propósito de este trabajo averiguarlo. Lo único que nos interesa destacar es que la crisis del proyecto nacional inició en los años sesenta.¹¹⁹ En todo caso, se tratará de hacer un planteamiento sobre las reformas a la Constitución y el papel que juegan en dicha crisis.¹²⁰

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 caracterizó también por una fuerte actividad legislativa y reglamentaria. En ambos casos, la tendencia fue insistir en los postulados básicos del proyecto nacional (nacionalismo, construcción del Estado mediante el impulso de la federación y restricciones a la libertad económica), aunque la forma varió.¹²¹ La nueva política consistió en colocar al

117 Véase Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1973.

118 Véase González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 2a. ed., México, Era, 1965.

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

120 López-Ayllón ha escrito sobre el papel del derecho en México en tiempos recientes. Véase *Las transformaciones del sistema jurídico...*, cit., nota 72. Las reflexiones del autor han sido muy útiles para la elaboración de este trabajo.

121 José Ramón Cossío se refiere a la crisis de legitimidad del régimen en los años setenta y a la adición y ejecución de los principios programáticos de la Constitución como una forma de recuperar la legitimidad. Véase *Dogmática constitucional...*, pp. 85 y ss., cit., nota 86.

Estado a la vanguardia del desarrollo del país, ante los graves cuestionamientos que empezaron a formularse sobre la viabilidad del proyecto nacional. Problemas como 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 cuestionamientos. Se buscaba suplir las deficiencias existentes mediante la intervención directa del gobierno federal, conforme a un marco autoritario, hecho que no tuvo los resultados esperados.

Las soluciones propuestas estuvieron encaminadas a convertir al Estado en promotor activo de la economía, lo cual se reflejó en el hecho de que el periodo registró un aumento de la actividad económica del Estado fuera de toda proporción, de manera que la creación de empresas de participación estatal y fideicomisos públicos fue continua.

Al mismo tiempo, otra respuesta fue profundizar la tendencia centralizadora y, en ese sentido, la federación siguió ampliando sus competencias. De los poderes federales, el Ejecutivo se hizo todavía más fuerte, aunque esto 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 así su liderazgo. Uno de los instrumentos que posibilitaron la creciente intervención del Ejecutivo en materia económica fue el notable incremento del uso de la facultad reglamentaria excediendo, en ocasiones, los límites que la propia Constitución señalaba.

Desde la perspectiva de la Constitución, en este periodo también se dan modificaciones importantes. Entre 1968 y 1982 se registraron unos setenta y cinco cambios, buena parte de los cuales buscó restaurar la cuestionada legitimidad.

La llamada reforma política fue, quizá, la modificación más importante. Sus primeros signos se presentaron muy temprano y se trató de las modificaciones que en 1963 se hicieron a los artículos 54 y 63, la cuales introdujeron la figura de los diputados de partido.¹²² Sin embargo, la gran transformación tuvo lugar en 1977 con la creación de un régimen jurídico para los partidos políticos que reconoció formalmente la pluralidad política del país.¹²³ La Cámara de Diputados modificó su integración para incorporar la figura de la representación proporcional. Asimismo, se dotó al

122 Reformas de 22 de junio de 1963.

123 Reforma de 6 de diciembre de 1977.

Congreso de la Unión de mayores facultades en materia de cuenta pública y de comisiones investigadoras.

Por otra parte, en materia electoral la reforma incluyó un nuevo procedimiento para las elecciones, así como órganos encargados de supervisarlo. Se permitió que la Suprema Corte de Justicia pudiera hacer observaciones al proceso electoral, aunque la decisión definitiva siguió siendo una prerrogativa del colegio electoral de cada cámara. Asimismo, se garantizó el derecho a la información sin que se establecieran los mecanismos para hacerlo efectivo. En cualquier caso, las reformas garantizaron la incorporación a la actividad política de 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 buscaron también recuperar la legitimidad, aunque 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.¹²⁴ Dicha medida permite ver con claridad la manera como la federación decidió 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.¹²⁵

Las herramientas con las que se pretendió restaurar la legitimidad, lejos de corregir las deficiencias del modelo en materia de distribución de competencias, las profundizaron, pues la redistribución se realizó bajo la égida de los poderes federales. Desde la perspectiva de la transferencia de competencias a la federación, también pueden señalarse varios ejemplos. En primer lugar, las modificaciones al artículo 27 para incorporar la materia de asentamientos humanos planteando la llamada jurisdicción “concurrente”.¹²⁶ En segundo lugar, se transfirió a la federación la competencia para legislar en materia de contaminación del medio ambiente, al

124 Reforma de 14 de febrero de 1972.

125 Reforma de 9 de enero de 1978.

126 Reforma de 6 de febrero de 1976.

adiccionarse el artículo 73 fracción XVI base 4a.,¹²⁷ de posesión de armas de fuego, derivado de modificaciones al artículo 10, así como la energía nuclear, por las reformas a los artículos 27 y 73. Estos cambios confirman que el gobierno federal siguió fortaleciéndose, en un intento por conservar la vigencia del proyecto nacional revolucionario.

Paradójicamente, la mayor tendencia centralizadora se vio contrarrestada al ingresar las fuerzas de oposición al Congreso. Esto provocó que el Ejecutivo redujera la influencia hegemónica que caracterizó su actuación durante varias décadas y se viera obligado a emplear nuevas herramientas para la ejecución de la agenda del proyecto nacional. La solución se basó en una vieja tradición engendrada desde el seno del constituyente: reglamentar, por lo que la parte central de la actividad normativa en este periodo se presentó en materia de leyes y, especialmente, en los reglamentos.¹²⁸ Las materias fueron muy diversas; destacan las disposiciones destinadas a regir la organización de la administración pública.¹²⁹ Asimismo, se prepara un primer esfuerzo de reforma fiscal¹³⁰ y se hace una nueva regulación para la inversión extranjera permitiendo una mayor apertura. Por último, se introdujeron las normas técnicas como instrumentos diseñados para regular buena parte de la actividad económica.

El periodo concluyó 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.¹³¹

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; este viraje buscó, sin abandonar su contenido social, otra forma de aproximarse a la realidad a través de la construcción de nuevos diseños institucionales. Existen

127 Publicada el 6 de julio de 1971.

128 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*, núm. 97 (2000), pp. 155-267.

129 Ley orgánica de la Administración Pública Federal y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976.

130 En este caso destaca la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1980 y la Ley del Impuesto al Valor Agregado de 1979.

131 El caso del proceso penal en contra de Jorge Díaz Serrano, ex director de Petróleos Mexicanos, es ilustrativo.

diversas formas para calificar las modificaciones que la Constitución ha tenido a partir de 1982; algunos autores hablan de modernización,¹³² lo que implicaría un proceso deliberado y complejo; otros, simplemente señalan que se trata de la actualización del texto constitucional,¹³³ conforme a la ya casi centenaria tradición de adecuar la Constitución escrita a la real mediante la acción del constituyente permanente.¹³⁴

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 algunos que han sido adoptados tanto en México como en otros países de América Latina y 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.¹³⁵ 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 un cambio de rumbo hacia la rectoría, más que a la participación activa.

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;¹³⁶

132 Algunas consideraciones sobre las acepciones de la palabra “moderno”, con referencia a problemas jurídicos, pueden verse en López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, pp. 8 y ss., *cit.*, nota 72.

133 Véase Fix-Zamudio, H., “¿Constitución renovada o nueva Constitución?”, en *Ochenta Aniversario. Homenaje a la Constitución...*, *cit.*, nota 77.

134 Lo que se inscribe en el tipo de diseño institucional correctivo, en tanto que el constructivo implicaría crear una nueva realidad o modo de interacción entre gobernantes y gobernados. Huerta, Carla, “Constitución y diseño institucional”, p. 1103, *cit.*, nota 1.

135 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.

136 Esto ha significado el final del monopolio de los esquemas corporativos de participación. En ese sentido, las cámaras, los sindicatos y el partido hegemónico han dejado de ser los únicos actores para lograr los consensos políticos.

asimismo, se han modificado las competencias de los poderes, especialmente en el caso del Judicial, haciendo que su actividad tenga un mayor sustento normativo.¹³⁷ 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 mayor pluralidad en la representación política y dar más transparencia a los procesos, aunque todavía se requieren ajustes, toda vez que la participación se ejerce fundamentalmente a través de los partidos.¹³⁸ Asimismo, se han creado mecanismos que apuntan hacia un control más eficaz del ejercicio del poder. Por 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 organización de los mismos. El control político de los procesos está sustituyéndose 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 reforma de 1992 al artículo 102 de la Constitución estableció los lineamientos para la organización de organismos encargados de la protección de los derechos humanos, tanto en la federación como en los estados. El régimen previsto contempla la figura de la autonomía de estas instituciones, respecto de los gobiernos cuya actividad pretenden vigilar.¹³⁹

137 Es el caso de la paulatina sustitución de criterios políticos por criterios jurídicos en la interpretación de la ley, en aquellos casos que afectan de manera significativa al sistema.

138 Estudios empíricos recientes demuestran que la sociedad de la última década del siglo también sufrió transformaciones. Véase Ulises Beltrán *et al.*, *Los mexicanos de los noventa*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1997.

139 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 la práctica política mexicana en este siglo, sino también como respuesta a la fractura del esquema rígido de la división del poder. En esa dirección apunta la creación del Banco de México, autónomo, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros.

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.¹⁴⁰ Entre 1994 y 1996 se modificó la estructura de dicho poder, empezando por la Suprema Corte de Justicia; la tendencia parece apuntar a convertirla en un tribunal constitucional. El cambio requirió la reducción del número de ministros, mientras que la administración y el gobierno del poder judicial fue encargado al Consejo de la Judicatura Federal. Con ello se liberó parcialmente a la Corte de dicha responsabilidad, permitiendo que los ministros dedicaran más tiempo a las actividades judiccionales. Asimismo, se han planteado las bases para el establecimiento de una carrera judicial.

Las modificaciones en materia de representación han generado importantes cambios en la vida política nacional. La nueva integración de las Cámaras permite que los partidos políticos puedan estar representados en las mismas, obteniendo así una mayor pluralidad.¹⁴¹ Además, los resultados electorales permitieron que la tradicional hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en las Cámaras haya dado lugar a nuevas correlaciones de fuerzas políticas.

En materia municipal, se modificó el artículo 115 para permitir una mayor autonomía institucional lo cual, aunado al fortalecimiento de los partidos políticos, hizo posible que el pluralismo que comenzaba a reflejarse en las cámaras permeara en la población en el nivel municipal; esto generó numerosas transformaciones en la forma de participación y de gestión local.¹⁴² Los cambios también han ido buscando el fortalecimiento de la vida institucional en el municipio, en tanto que se les concedieron facultades legislativas y se establecieron con mayor precisión sus competencias.

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

141 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.

142 Véase Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Ángel Porrua, 1995.

Lo anterior se complementa con el mecanismo de la controversia constitucional, establecida en el artículo 105, que equipara al municipio con un poder semejante al federal y al estatal. Esto último anuncia una verdadero reacomodo institucional, ya que a través de decisiones del Poder Judicial federal se han comenzado a trazar nuevos límites a la competencia tanto federal como 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 los problemas planteados por una concepción unitaria, abriendo un espacio para la heterogeneidad. Aun así, no parece que los cambios a la Constitución en esta materia hayan concluido.¹⁴³

Por lo que se refiere a la relación del Estado con la economía destacan los cambios a los artículos 25, 26, 27 y 28.¹⁴⁴ Como se recordará, el Estado concebido por el Constituyente de 1917 era 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 por medio de la participación del Estado en áreas abiertas a la iniciativa privada. Los cambios han girado en torno a reducir el papel de la federación como 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 en el nivel nacional. De acuerdo con ese esquema, el papel del Estado respecto de la economía sigue siendo de carácter rector; en vista de que se reconoce su participación exclusiva o concurrente en ciertas áreas.

143 En estos momentos se discute una nueva reforma constitucional con respecto a los derechos y la cultura indígenas.

144 Reforma de 3 de febrero de 1983.

A su vez, 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 limitaciones al 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 recursos para financiar la explotación de la tierra y su enajenación. Esto implicó 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 de los cambios que des de la perspectiva económica se han propuesto en estos últimos años.¹⁴⁵

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 rasgos de autoritarismo tanto en la legislación como en el contacto cotidiano de los ciudadanos con los órganos de gobierno.

Antes de 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 de 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.

Los nuevos diseños institucionales apuntan hacia una nueva forma de entender la Constitución, que de ser un texto sobre todo político empieza a concebirse como jurídico. De 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

145 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*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

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 persiste 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 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, debe 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 de que existen condiciones para que se den transformaciones en el texto constitucional que incidan en su diseño institucional. No obstante, a pesar de que 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, cuando 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 ido transformando 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 nuestro país en las últimas décadas, el Estado de derecho no estará al alcance de todos los mexicanos mientras existan condiciones de extrema pobreza en amplias regiones del país, un hecho cuya principal consecuencia todavía mantiene la brecha entre la Constitución real y la escrita.