

RÉGIMEN POLÍTICO E INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

*José Ramón Cossío y Luis Raigosa**

El presente artículo tiene dos propósitos fundamentales: primero, establecer las razones por las cuales el concepto de Constitución y la interpretación dogmática que de sus normas han hecho los juristas mexicanos a lo largo de los últimos cincuenta años, en muchas ocasiones han sido más bien la expresión de la ideología jurídica del régimen por el cual hemos estado gobernados y no, como cabría esperar, una labor científica y, segundo, señalar por qué esa labor y sus resultados son insuficientes en las actuales condiciones de la vida nacional, e inadecuados desde el punto de vista académico para la explicación de las normas constitucionales.

I

Como punto de partida, es conveniente recordar que en nuestro orden jurídico vigente la Constitución de 1917 tiene el carácter de norma suprema. Esta jerarquía se encuentra reconocida en el artículo 133 constitucional y significa, de acuerdo con el criterio reiteradamente sostenido por la Suprema Corte de Justicia, que ninguna norma de nuestro orden jurídico puede desconocer lo dispuesto en ella, pues de hacerlo, se abriría la posibilidad para que los órganos encargados de realizar el control de la regularidad constitucional la declararan nula. La sola enunciación de los efectos que conlleva la jerarquía de las normas constitucionales pone de manifiesto la importancia de las interpretaciones que de ellas deben realizar los órganos jurídicos federales, locales o municipales, para que las normas que creen sean válidas. Así, por ejemplo, debe actuar el Congreso de la Unión al interpretar directamente las normas constitucionales en el proceso legislativo, pero también los órganos a los cuales no les compete ese desarrollo directo, como podría ser el caso de las legislaturas de los estados al emitir una ley, de un juez Federal al dictar una sentencia o de una autoridad municipal al dictar un bando o resolución. Independientemente de que el desarrollo de las normas constitucionales sea directo o no, los órganos correspondientes deben emitir sus normas sin contradecir lo

* Instituto Tecnológico Autónomo de México

dispuesto en la Constitución. Frente a la concepción que reducía el derecho a la expresión de una voluntad general unitaria y, por tanto, pretendía que el mismo contenía respuestas objetivas, es necesario reconocer la enorme indeterminación del derecho o, lo que es igual, el hecho de que las normas jurídicas puedan tener diversos sentidos. Particularmente, y debido a la generalidad con que la mayor parte de las normas constitucionales están redactadas y a la significación política que suelen contener, es común admitir que respecto de ellas puede presentarse un mayor grado de indeterminación o pluralidad de sentidos, al punto de negarse la posibilidad de sostener la existencia de una sola interpretación “correcta”. De este modo, resulta que los titulares de los órganos federales, locales o municipales, se encuentran ante una difícil tarea, puesto que, por una parte, deben establecer algún sentido a las normas constitucionales a efecto de crear normas válidas y, por otra, ese sentido debe establecerse en condiciones de incertidumbre.

Frente a los problemas antes señalados, suelen oponerse argumentaciones que, expresadas de una u otra manera, o terminan por destacar el carácter objetivo de la Constitución, o bien aluden a la función unificadora que realizan los órganos jurisdiccionales supremos de los preceptos constitucionales mediante las vías de control de constitucionalidad. Ambas soluciones quedan sin sustento al ser sometidas a una contrastación empírica con la realidad jurídica. El argumento de la objetividad de las normas constitucionales se desvanece en cuanto se confronta con la diversidad de sentidos -llamados adecuadamente «subjetivos» en la teoría del derecho- que tanto los titulares temporales de los órganos del Estado, como los particulares sometidos al derecho, pretenden darle a las normas. Como ejemplo, dentro de la relación procesal propia del juicio de amparo mexicano es posible llegar a suponer que la autoridad o autoridades responsables, la parte agraviada, el tercero o terceros perjudicados y el ministerio público federal pueden proponer una interpretación respecto del sentido de la norma constitucional en cuestión, el cual será definido por el órgano que lo resuelva, admitiendo alguno de los sentidos propuestos por las partes, o bien estableciendo uno distinto a aquéllos.¹ El segundo de los argumentos apuntados, -el de la reducción de los sentidos por un conjunto de órganos

¹ Cabe apuntar que el conjunto de vías de control de la constitucionalidad se completa con los procesos de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, y que la regulación de estos mecanismos jurídicos está prevista en la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Así, la relación entre los sujetos que interpretan las normas constitucionales, y los *objetos* de interpretación, las normas constitucionales, se presenta en el juicio de amparo, a que nos hemos referido, y también en estos dos procesos de control jurisdiccional de la constitucionalidad. Esta relación sujeto/objeto en el ejercicio de interpretación normativa, si bien es, en principio, igual en cualquier ámbito normativo de nivel inferior al constitucional, presenta aquí la característica de no contar con un referente normativo superior, habida cuenta, tanto de la supremacía de la constitución como de la «textura» de las mismas normas a interpretar, características que otorgan interesantes peculiaridades al ejercicio de interpretación normativa constitucional.

con competencias específicas para ello-, no opera en tanto consideremos situaciones tales como la pluralidad de órganos, la variedad de planteamientos que exige la interpretación constitucional, la integración plural de los órganos jurisdiccionales y, muy especialmente, la temporalidad en el cargo de los titulares de estos últimos.²

La reducción de la situación de incertidumbre, es decir, el establecimiento del sentido válido de las normas jurídicas, es una de las funciones de la antigua actividad conocida como “dogmática jurídica”, la que cuando tiene como objeto específico de estudio las normas constitucionales se denomina «dogmática constitucional». Las funciones propias de esta última actividad son: la determinación de aquellas normas del ordenamiento con jerarquía constitucional, el establecimiento de los posibles sentidos que se deriven de esas normas y la propuesta de soluciones a los problemas que pudieran surgir con motivo de su producción o aplicación por los órganos competentes. Para precisar lo anterior, es necesario apuntar que mediante la actividad dogmática no se crean normas jurídicas, sino enunciados descriptivos respecto de ellas; estos enunciados pueden ser calificados por los miembros de la comunidad dogmática como verdaderos o falsos, dependiendo de la relación que se dé entre normas y enunciados, según consideren los miembros de la comunidad dogmática preponderante (paradigmática), tal como se ha demostrado en numerosos estudios de sociología del conocimiento y muy especialmente a partir de los trabajos de Kuhn.³

La tradición dogmática ha hecho de las normas jurídicas su objeto exclusivo de análisis, dejando a disciplinas como la ciencia política, la sociología o la política jurídicas, el estudio de los problemas relativos al origen de las normas, a su relación con las conductas humanas reguladas por ellas, o a la determinación de los contenidos que las normas debieran tener, con el fin de alcanzar determinadas situaciones sociales. Es importante señalar que la dogmática no desconoce en modo alguno que las normas jurídicas provienen y se mantienen en vigor como resultado de factores sociales, políticos, culturales, religiosos, etcétera, ni tampoco que esos elementos deban ser omitidos en el momento de establecer el sentido de las normas jurídicas. Sin embargo, el punto a destacar aquí es que en la actividad dogmática se trata de plantear el sentido de las normas jurídicas a partir de métodos de interpretación que consideren a la realidad, aun cuando no tratan de interpretarla directamente, si se puede decir

² Debe recordarse que el Poder Judicial Federal mexicano ha venido creciendo de manera importante en los últimos años, particularmente a partir de 1980, de manera que la pretendida reducción interpretativa es un argumento difícil de sostener. Véanse Cuadro 1 y Gráfica 1 en el Anexo Estadístico.

³ *Cfr.* Thomas S. Kuhn, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, Trad. Agustín Contin, FCE, 7a reimpresión, México 1986.

así, más allá del sentido normativo que la misma realidad ha adoptado. El modo peculiar en que opera la dogmática jurídica en general, y la constitucional en particular, deriva de la aceptación de la existencia de un conjunto de normas jurídicas; de la diversidad de sentidos que las mismas pueden tener dentro de una sociedad; de la presencia de problemas de jerarquía, lagunas técnicas, aparentes contradicciones, etcétera, entre las propias normas del sistema y, primordialmente, en el reconocimiento de que los miembros de una sociedad actúan conforme a lo establecido por las normas jurídicas y requieren de soluciones técnicas sobre su significación «jurídica», esto último debido a que es en ese contexto específico donde los miembros de la sociedad habrán de actuar.

Apuntada la necesidad de que tanto los órganos del Estado como los particulares, en sus respectivos ámbitos de actuación profesional, tomen en cuenta los posibles sentidos de las normas constitucionales, para crear normas válidas o para identificarlas, y una vez determinadas las características de la actividad que de manera científica propone tales sentidos, debemos constatar el desarrollo de nuestra dogmática constitucional. Si analizamos los trabajos jurídicos que aluden a nuestra Constitución, nos parece encontrar que, en muchas ocasiones, no logran cumplir las características que de manera generalizada han enriquecido al trabajo dogmático constitucional, desde hace aproximadamente cincuenta años. De manera sintética, podemos señalar que, con frecuencia, el análisis jurídico de las normas constitucionales se caracteriza por la insuficiencia de estudios teóricos sobre la Constitución para identificar no sólo sus funciones, sino las mismas normas que la componen y, consecuentemente, el tipo de contenidos que a tales normas corresponden; de modo más particular, puede afirmarse que muchos trabajos no se ha buscado establecer los posibles sentidos, ni resolver los problemas de aplicación que respecto de las normas constitucionales pueden suscitarse. Por el contrario, la mayor parte de los estudios han procurado reseñar las múltiples reformas constitucionales habidas en los últimos años sin introducir consideraciones críticas o el planteamiento de problemas, o de sentidos. De aquí puede concluirse que sus resultados adolecen de escasa relevancia, y quizá hayan generado una tendencia a la trivialización de la propia dogmática constitucional.

Así, no es difícil encontrar que el elemento determinante para la interpretación de los contenidos de las normas constitucionales en el tipo de trabajos a que nos referimos, radicó en la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa de reformas. Sólo en ciertas ocasiones los estudios que hemos analizado consideraron los criterios mediante los cuales los órganos competentes -primordialmente los que integran al Poder Judicial de la Federación- interpretaron los preceptos constitucionales, aun cuando es en tales criterios donde se precisan los sentidos válidos de esos preceptos. Al haberse limitado los estudios realizados a

considerar a las normas constitucionales como la expresión directa de una realidad política, la Constitución, para estos estudios, se redujo a un acontecer condicionado por elementos políticos y se olvidó por completo su sentido normativo. La Constitución, en síntesis, se caracterizó más como fenómeno político que como fenómeno jurídico.

II

Si lo dicho en los párrafos anteriores describe de manera adecuada el estado que guarda la gran mayoría de los estudios sobre la Constitución en nuestro país, cabe ahora reflexionar sobre las causas por las cuales se llevaron a cabo de ese modo específico. Sobre estas posibles causas podemos señalar tres grupos o elementos: el ambiente político y social vivido en el país en los últimos cincuenta años, la situación jurídica prevaleciente en México durante el mismo periodo, y la necesaria aceptación de un específico punto de vista teórico sobre las normas constitucionales.

Dentro del criterio político-social, en primer término debemos considerar la existencia de presidentes de la República que actuaban con gran autoridad e influencia en la actividad de los otros poderes públicos federales,⁴ en las entidades integrantes de nuestro sistema federal⁵ y en el conjunto de actores sociales identificados y creados por el propio Estado (sindicatos, organizaciones empresariales, etc.). En segundo lugar, se encuentra el dominio de un partido político,⁶ mismo que a través de la actuación de sus miembros, logró innumerables reformas a la

⁴ Véanse Gráficas 2, 3 y 4 en el Anexo Estadístico.

⁵ Dentro del contexto de distribución del poder en el federalismo, podemos recordar los muy conocidos desequilibrios presupuestales del sistema federal mexicano, en favor, desde luego, del ámbito federal. En el periodo a que se refiere el presente estudio, los últimos cincuenta años, el Gobierno Federal dispuso del 83.1 % de la totalidad de los ingresos públicos mexicanos, en promedio, mientras que todos los gobiernos estatales contaron con solamente el 14.4%, quedando el restante 2.496 a los municipios. Véase la Gresca 5A. Pero debe aclararse que esta es una tendencia gestada tiempo atrás, específicamente en los inicios de los años treinta, según se muestra en la Gráfica 5B y que se revierte no hasta iniciada la década de los ochenta, según se observa en esa misma gráfica y en las Gráficas 5C y 5D, que se refieren a la participación de los estados y los municipios en los ingresos públicos. Es muy interesante la información contenida en la Gráfica 5B del Anexo Estadístico, que muestra dos momentos especialmente importantes en la evolución de la participación federal en los ingresos totales, el primero inicia en 1933 y el segundo, en 1963, coincidentes, aproximadamente, con los periodos cardenista y diazordacista. Sería oportuno ahondar en la investigación del desarrollo constitucional de estos periodos y su posible vinculación con el reparto de los recursos públicos, en nuestro ámbito federal.

⁶ En la Gráfica 6 se muestra el actual dominio del PRI en los principales puestos de elección popular federales y estatales. Sin embargo, como se muestra en otras gráficas, este dominio tiende a disminuir consistentemente.

Constitución,⁷ la rápida aprobación de las leyes reglamentarias de esas reformas, y la designación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -el órgano límite del orden jurídico mexicano en materia de interpretación constitucional-. Finalmente, es importante destacar la existencia de un discurso revolucionario permanente, que leído y administrado desde el poder, producía la imagen de una evolución lineal desde el Decreto de Apatzingán hasta la Constitución de 1917, pasando por el movimiento liberal del siglo pasado y la Constitución de 1857. En el discurso jurídico-revolucionario la culminación de la evolución proclamada se estableció en la Constitución de 1917, considerada como una etapa prominente dentro del constitucionalismo universal que incorporaba por vez primera, se nos decía, un catálogo de garantías individuales de carácter social (educación, trabajo, vivienda, etc.). Es esa misma línea de pensamiento jurídico la que por un lado proclamaba la novedad constitucional y, por otra, la redujo a un conjunto de normas programáticas, es decir, a un programa de acción a desarrollar libremente por los órganos del Estado, desconociendo así el sentido normativo y la jerarquía constitucional del nuevo catálogo.

La combinación de las tres causas apuntadas, y que se refieren al elemento «ambiente político y social», produjo un paradigma de homogeneidad social que, traducido al ámbito constitucional, hacía innecesaria y posiblemente hasta inconveniente, la postulación de los diversos sentidos que pudieran derivarse de las normas constitucionales. Si el presidente de la República era el gran actor sexenal, su partido hizo del proceso de reformas constitucionales la vía privilegiada para el establecimiento de los programas presidenciales de gobierno, y debido a que los integrantes de los órganos de control de constitucionalidad se designaban por los dos actores anteriores, se generó una hegemonía en la que no era previsible ni “necesaria” la existencia de diversas posturas sociales o políticas ni, por lo mismo, la explicitación de los posibles sentidos que pudieran tener las normas constitucionales.

Un segundo conjunto de razones que explican el tipo de estudios sobre la Constitución -el elemento «jurídico»-, tiene que ver con el papel que correspondía en nuestro país a los órganos de control de constitucionalidad. Presuponiendo la homogeneidad social referida, debemos recordar que en México la principal vía de control de constitucionalidad ha sido el juicio de amparo. Este proceso se ejercita siempre a instancia de un particular afectado en sus garantías individuales, y limita a él los efectos de la sentencia. Con independencia de la enorme importancia de este medio

⁷ Véase la Gráfica 7, que muestra el porcentaje de las iniciativas de reforma constitucional que fueron aprobadas por el Constituyente Permanente durante el periodo 1985-1995, en donde solamente en el 2% de dichas iniciativas no interviene el PRI. Durante este periodo, nuestra Carta Magna ha sido modificada en 110 ocasiones.

de defensa, la limitación en los efectos de la sentencia provoca que la interpretación de las normas constitucionales por los tribunales federales en general, y por la Suprema Corte de Justicia en particular, no afecten sino al reducido número de personas que hubieren obtenido una sentencia favorable, pero no a las políticas públicas o a la distribución de competencias entre los distintos actores sociales. El hecho de que las interpretaciones constitucionales realizadas por los órganos del Poder Judicial de la Federación tuvieron un efecto limitado (y que sus criterios se publicaran de manera extractada dentro de lo que se conoce como jurisprudencia), produjo el que no fueran consideradas por diversos juristas mexicanos como un punto de vista necesario para determinar el sentido de la norma a interpretar. La separación entre el texto constitucional (considerado en los términos arriba apuntados) y los criterios que de él producían los tribunales, es una más de las causas de empobrecimiento de los estudios jurídicos, y de la imagen de vaguedad y escasa relevancia práctica de éstos.

La existencia de una específica realidad social y política, y el papel poco determinante de la interpretación jurisdiccional de la Constitución, exigía adoptar un punto de vista teórico que permitiera “explicar” la Constitución en términos de esa realidad, que es el elemento «dogmática constitucional». En el contexto de paradigma de homogeneidad social antes descrito, la mayoría de los estudios constitucionales procedieron a destacar, casi con exclusividad, el hecho y las causas de que la Constitución y sus reformas derivaran de la decisión de quien detentaba el poder y, en consecuencia, poco se ocuparon de determinar los sentidos de las normas. En otras palabras, la Constitución fue vista como un fenómeno político y, en cuanto tal, explicable a partir de la relación de las fuerzas subyacentes al orden jurídico. No es casual que en muchas ocasiones esta concepción de la Constitución se haya sustentado de manera explícita en el pensamiento de dos autores alemanes: Carl Schmitt y Herman Heller.

Carl Schmitt, importante ideólogo jurídico del nazismo alemán, sostenía en 1927 en su obra “El concepto de lo político”,⁸ que “...en la realidad concreta de la existencia política no gobiernan ordenaciones y conjuntos de normas abstractas, sino que hay siempre sólo hombres y grupos concretos que dominan sobre otros hombres y grupos concretos, de modo que también aquí, naturalmente, desde el punto de vista político, el ‘dominio’ de la moral, del derecho, de la economía y de la ‘norma’ tienen siempre únicamente un significado político concreto”.

Un año después, en su célebre “Teoría de la Constitución”,⁹ Schmitt relacionaba de manera directa la idea acabada de exponer con las funciones de la Constitución, al decir: “No hay ningún sistema constitucional cerrado

⁸ Carl Schmitt, *El Concepto de lo Político*, Folio Ediciones, México, 1985, p. 70.

⁹ *Ib.*, *Teoría de la Constitución*, Trad. Francisco Ayala, Editorial Nacional, México, 1981.

de naturaleza puramente normativa, y es arbitrario conferir trato de unidad y ordenación sistemáticas a una serie de prescripciones particulares, entendidas como leyes constitucionales, si la unidad no surge de una supuesta voluntad unitaria... La unidad y ordenación reside en la existencia política del Estado, y no en leyes, reglas ni ninguna clase de normatividades”¹⁰. Por ello, seguía diciendo Schmitt, “La relativización del concepto de constitución consiste en que en lugar de fijarse el concepto unitario de constitución como un todo, se fija sólo el de ley constitucional concreta, pero el concepto de ley constitucional se fija según características externas y accesorias, llamadas formales”¹¹. Estos elementos formales deben ser vistos con enorme desconfianza, puesto que “En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente”, y estas decisiones “...denuncian la forma política de ser del pueblo alemán y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales”¹². Las decisiones políticas fundamentales son, a final de cuentas, determinaciones del poder constituyente, es decir, de “...la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y forma de ser de la propia existencia política”, de donde resulta que “De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional”¹³.

Finalmente, y siguiendo con la línea de pensamiento apuntada, Schmitt sostenía en 1931 en su obra “La Defensa de la Constitución”¹⁴ en relación específica con la materia de los litigios constitucionales, que

Si un tribunal constitucional ha de fallar jurídicamente sobre cuestiones constitucionales, antes ha de tener clara idea de lo que estas cuestiones o litigios sean, y semejante problema no puede resolverse con soluciones formales. En cambio, si la constitución es, por naturaleza, contrato o compromiso, podemos inferir de esta calificación un concepto útil y plausible de lo que es litigio constitucional: litigios constitucionales serán aquellos que se produzcan entre las partes del contrato constitucional o del compromiso acerca de sus partes.

Debido al carácter de la Constitución, “Las divergencias de opiniones y diferencias entre los titulares de los derechos políticos de carácter decisivo o influyente no pueden resolverse, generalmente, en forma judicial,

¹⁰ *Idem.*, p. 11.

¹¹ *Idem.*, p. 13.

¹² *Idem.*, p. 28.

¹³ *Idem.*, pp. 86-87.

¹⁴ *Ib.*, *La Defensa de la Constitución: estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, Trad. Manuel Sánchez Sarto, Ed. TECNOS, Madrid 1983, p. 101.

salvo en el caso de que se trate de castigar transgresiones manifiestas de la constitución”¹⁵, de ahí que concluya que al encontrarse condicionada al presidente del Reich la ordenación política del Estado, a él deben corresponder también las funciones de defensa de la Constitución.

De Herman Heller nos limitaremos a señalar las ideas más importantes de su “Teoría del Estado”¹⁶, cuya primera edición data de 1934. En lo concerniente a la Constitución, Heller comienza por señalar que al producirse el derecho a partir de las condiciones de la realidad social, es necesaria la existencia de una fuerza que lo establezca: “...el ordenamiento jurídico tiene a su disposición una organización especial a cuyos órganos incumbe la tarea específica de garantizar el nacimiento y mantenimiento del derecho. En el Estado moderno estos órganos de creación y ejecución del derecho son, inmediata o mediatamente, órganos del Estado”¹⁷. Por ello, “...el Estado viene realmente a ser la fuente de validez formal del derecho por cuanto él establece y asegura el derecho legal mediante sus órganos y señala las condiciones para la validez del derecho consuetudinario”¹⁸. Esta prelación del Estado sobre el derecho, en el sentido de constituir al primero en causa generadora del segundo, habrá de condicionar el papel de la ciencia jurídica al establecer el sentido de las normas jurídicas: “La tarea específica del jurista consiste en separar, interpretar y sistematizar, entre los modos de conducta con importancia para la ordenación de la convivencia social, aquellas significaciones o contenidos de sentido que valen como ‘derecho’. Pero toda jurisprudencia que intente el artificio metódico de separar de manera absoluta la manifestación del sentido, la naturaleza del espíritu, la forma del contenido, y el acto de voluntad de la norma, se topará con un callejón sin salida”¹⁹. Siguiendo las consideraciones de Heller, la Constitución termina siendo un reflejo o creación de las fuerzas reales de una sociedad y, por ende, debe explicarse a partir de ellas.

Al haber adoptado explícitamente el punto de vista de Schmitt y Heller (aun cuando no en todos los casos la totalidad de las consecuencias que de ellos pudieran derivarse), muchos juristas mexicanos identificaron y trataron a la Constitución como un fenómeno político, es decir, como el fruto de las decisiones de aquellas personas que de manera temporal detentaban el poder. A partir de la aceptación de esa premisa teórica, con gran frecuencia el estudio normativo de la Constitución se trivializó o

¹⁵ *Idem.*, p. 213.

¹⁶ Herman Heller, *Teoría del Estado*, Trad. Luis Tobio, Ed. FCE, 12a reimpresión, México 1987.

¹⁷ *Idem.*, p. 203.

¹⁸ *Idem.*, pp. 204-205.

¹⁹ *Idem.*, p. 206.

desapareció, puesto que no había necesidad de plantear posibles sentidos interpretativos ahí donde una pretendida homogeneidad social no requería plantear interpretaciones diversas a las que cotidianamente producían los órganos del Estado.

III

Si, como hemos afirmado, la situación que guardan los estudios constitucionales en nuestro país es el resultado de un conjunto de causas específicas, resultaría previsible que al modificarse tales causas fuera necesario dejar de lado el tipo de estudios constitucionales que se han venido realizando. A nuestro entender, en el pasado reciente se han dado en México una serie de cambios que, precisamente, conllevan la necesidad de un nuevo tipo de estudios respecto de la Constitución. Tales cambios pueden ser agrupados igualmente bajo criterios político-sociales y jurídicos, tal como lo hicimos con anterioridad.

En cuanto a los cambios político-sociales, observamos que desde hace algunos años se ha iniciado el proceso hacia el pluralismo político. Es posible constatar que, por una parte, el paradigma de homogeneidad social ha dado lugar a diversas corrientes políticas o sociales con demandas y visiones diferentes a las de aquellos que ocupan el poder. Las propias “cuotas” de poder han comenzado a distribuirse entre los miembros de las distintas corrientes políticas, lo cual marca el inicio del funcionamiento real del principio de división de poderes y del sistema federal, las dos más importantes vías de distribución del poder dentro de nuestro orden jurídico²⁰. La mayor pluralidad social y el avance de distintas corrientes políticas, necesariamente implica la ampliación de las posiciones sociales en disputa. Desde el momento en que los actores sociales se encuentran sometidos al orden jurídico y la Constitución es la única norma que determina la validez de todas las normas del sistema, es posible suponer que los propios actores sociales buscarán interpretar la constitución de manera tal que puedan hacer coincidir su propia interpretación de las normas (sentido subjetivo), con la interpretación que establezcan los órganos del Estado al interpretar esas mismas normas (sentido objetivo). Por vía de ejemplo, hemos presenciado recientemente el proceso sustanciado con motivo de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por las fracciones del PAN y del PRD en la Asamblea de Representantes del

²⁰ En la Gráfica 8 se presenta la orientación seguida por el voto para Presidente de la República, de 1976 a 1994. Es clara la consistente tendencia descendente para el PRI, así como un errático comportamiento de dicho voto para las diferentes corrientes opositoras. A su vez, la Gráfica 9 presenta una análoga tendencia desfavorable para el PRI, en las elecciones para diputados de representación proporcional, con independencia de la región de que se trate.

Distrito Federal, en contra de la Ley de Participación Ciudadana, en el cual el Ejecutivo Federal, la Asamblea de Representantes, las fracciones mencionadas y el Procurador General de la República, propusieron el sentido que la Suprema Corte debía darle a la expresión “materia electoral”, para efectos de la procedencia de la propia acción.

Desde el momento en que los integrantes de una sociedad plantean diversos puntos de vista normativos a los titulares de los órganos del Estado, y efectivamente se rigen por cierto orden jurídico, es necesario concluir que la propia diversidad social habrá de manifestarse en el ámbito de las normas constitucionales y, por ende, la discusión deberá elevarse a la determinación del sentido de esas normas.

En segundo lugar, y por lo que toca a la situación jurídica, es importante destacar las nuevas funciones de la Suprema Corte de Justicia en términos del artículo 105 constitucional. Como consecuencia de las reformas que entraron en vigor en el mes de enero de 1995, la regularidad constitucional de las normas y actos puede establecerse mediante el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad²¹. Adicionalmente, debe destacarse que mediante estas mismas reformas se modificó el sistema de designación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en lo sucesivo el Presidente de la República deberá someter una terna a la consideración de la Cámara de Senadores, para que ésta elija al correspondiente ministro mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

En lo tocante a las controversias constitucionales, se trata de procedimientos que pueden ser iniciados por la Federación, los estados, el Distrito Federal o los municipios, o por los poderes de esos órdenes normativos, a fin de que la Suprema Corte determine la regularidad constitucional o legal de las normas o actos que hubieren sido impugnados. Las sentencias dictadas en las controversias constitucionales pueden conllevar la anulación con efectos generales de la norma impugnada, siempre que habiéndose impugnado por la Federación una norma estatal o municipal, o por un estado una norma municipal, la Suprema Corte apruebe la sentencia por una mayoría de al menos ocho votos. El resto de las impugnaciones de normas generales, es decir, los casos en que los municipios impugnen normas estatales o federales, o los estados normas federales, se requerirá de una votación mayoritaria simple, y los actos anulatorios afectarán exclusivamente al estado o municipio que hubiere obtenido resolución favorable.

En lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, se trata de procesos de control de la regularidad constitucional de normas generales

²¹ *Crf.* José Ramón Cossío, «Artículo 105», en: *Constitución Política de los Estados Unidos Comentada*, T. II, México, UNAM/Porrúa, 1995, pp. 1032-1056.

promovidos por cuando menos el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de las legislaturas de los estados o por parte del Procurador General de la República. Tratándose de las fracciones de los órganos legislativos, la impugnación podrá hacerse respecto de las leyes (y en el caso del Senado, también de los tratados internacionales) que hubieren emitido los órganos a los cuales pertenezcan, mientras que el Procurador General de la República podrá plantear acción en contra de las leyes emitidas por cualquiera de los órganos mencionados, así como también de los tratados internacionales. Las sentencias dictadas en estos casos por la Suprema Corte de justicia, tendrán efectos anulatorios generales siempre que se aprueben por el voto de al menos ocho ministros.

El establecimiento de las vías acabadas de mencionar le confieren una nueva importancia a las posibles interpretaciones que de las normas constitucionales lleven a cabo los miembros de la sociedad, en tanto que a través de los correspondientes procesos constitucionales, esos sentidos podrán constituirse en los parámetros mediante los cuales la Suprema Corte de justicia determine la regularidad o irregularidad de un número muy importante de actos y normas e, inclusive, declare la nulidad con efectos generales de las mismas. Por este motivo, los titulares de los propios órganos federales, locales o municipales o los integrantes de las fracciones parlamentarias que pueden participar en las controversias o en las acciones, tendrán necesidad de establecer con anterioridad al inicio del correspondiente proceso, el sentido que, a su juicio, corresponda a la norma constitucional que sea materia de este último.

Debido a los cambios políticos, sociales y jurídicos que, como se acaba de señalar, han acontecido en México en el pasado reciente, nos parece que es imposible seguir interpretando a las normas constitucionales como la pura y acabada decisión de quienes detentan el poder. Por este motivo, nos parece necesario superar el punto de vista teórico adoptado por un número importante de juristas mexicanos, para pasar a otro que acepte el carácter jurídico de la Constitución, y busque determinar los posibles sentidos de las normas que la integran. En las actuales condiciones de pluralidad política y social, no es posible pretender que los actores sociales se sometan a un punto de vista unitario o decidido con independencia de sus particulares intereses e ideologías, y mucho menos cuando de ese punto de vista deriva la existencia de las normas jurídicas o, lo que a la larga es igual, el reparto de las competencias y bienes en una sociedad.

Frente a la complejidad propia de las normas constitucionales, misma que conlleva la posibilidad de plantear una diversidad de sentidos para cada una de ellas, no es posible continuar con una dogmática fundada en principios decisionistas que limitan toda interpretación constitucional a la voluntad del poderoso. Se hace necesario retomar una concepción normativa

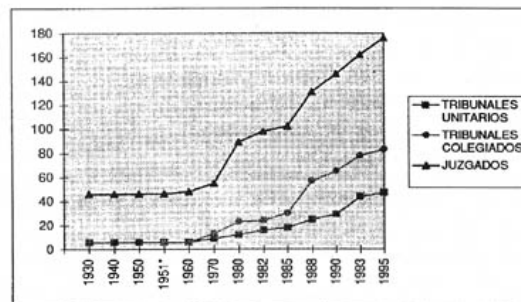
de la Constitución y plantear una actividad dogmática constitucional de nuevo cuño que, primero, adopte un punto de vista jurídico respecto de la Constitución; segundo, señale todas aquellas interpretaciones que respecto de una misma norma es posible postular y, tercero, lleve a cabo su tarea con rigor y mediante la explicitación de sus presupuestos, metodología y resultados. En la medida en que la dogmática constitucional cumpla con las funciones que hemos señalado, habrá una auténtica recreación del texto constitucional. La existencia de diversos sentidos sobre las normas constitucionales y de vías para hacerlos valer ante los órganos del estado, es condición indispensable para un régimen democrático en tanto que en esas normas se contienen las reglas del juego para los distintos actores sociales, los límites del ejercicio del poder y las instituciones que, dentro del propio juego de la pluralidad, mantienen a la nación.

CUADRO 1
NÚMERO DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (1930-1995)

AÑO	TRIBUNALES UNITARIOS	TRIBUNALES COLEGIADOS	JUZGADOS
1930	6		46
1940	6		46
1950	6		46
1951*	6	5	46
1960	6	6	48
1970	9	13	55
1980	12	23	89
1982	16	24	98
1985	18	30	102
1988	25	57	131
1990	29	65	146
1993	44	78	162
1995	47	83	176

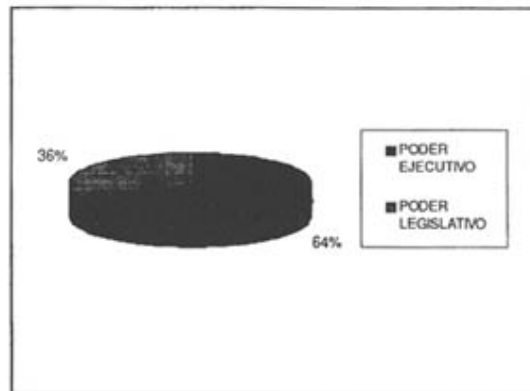
* A partir de 1951 se crean los Tribunales Colegiados.

GRÁFICA 1
NÚMERO DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (1930-1995)



Fuente: Centro de documentación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

GRÁFICA 2
TOTAL DE INICIATIVAS DE LA LV LEGISLATURA
(1991-1994)

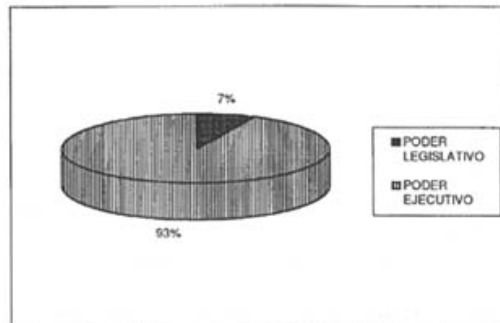


* En el rubro Poder Legislativo se incluyen tanto a integrantes del Poder Legislativo Federal como a miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Fuente: De Lima Jiménez, Dinorah y Cristina Gil: Organización, estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados", en *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1994, p. 99.

GRÁFICA 3

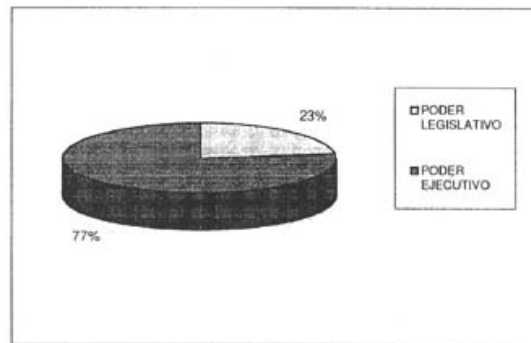
INICIATIVAS EN MATERIA PENAL DE LAS LII Y LIII LEGISLATURAS
(1982-1988)



Fuente: Raigosa, Luis, *Políticas públicas y función legislativa*, trabajo inédito.

GRÁFICA 4

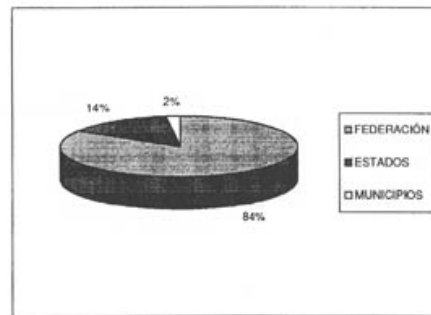
TOTAL DE INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
(1985-1995)



Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de los Diputados, CD-ROM, N.º 3, 1995

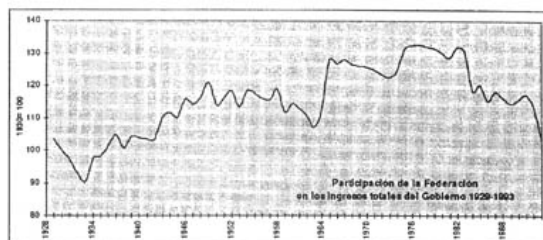
GRAFICA 5A

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL TOTAL DE LOS INGRESOS PÚBLICOS POR
ÁMBITO DE GOBIERNO
(1945-1991)



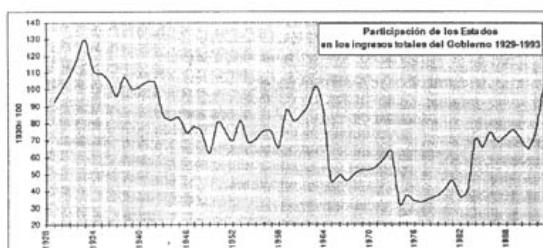
Fuente: Fuente: Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 82.

GRÁFICA 5B



Fuente: Elaborado con información de Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, *Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos*, varios años, e INEGI, *El Ingreso y Gasto Públicos en México*, 1996. Se agradece la generosa colaboración del licenciado Francisco Arroyo, quien proporcionó las gráficas 5B a 5D, además de sugerentes comentarios.

GRÁFICA 5C



Fuente: Elaborado con información de Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, *Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos*, varios años, e INEGI, *El Ingreso y Gasto Públicos en México*, 1996.

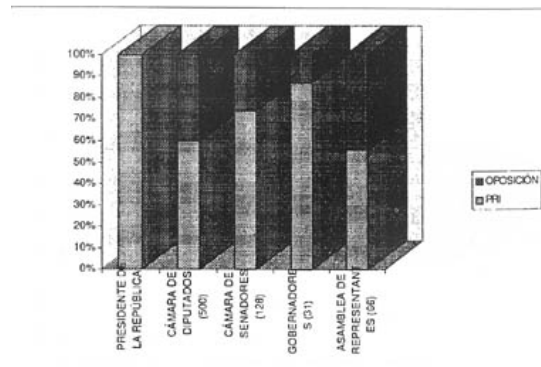
GRÁFICA 5D



Fuente: Elaborado con información de Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, *Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos*, varios años, e INEGI, *El Ingreso y Gasto Públicos en México*, 1996.

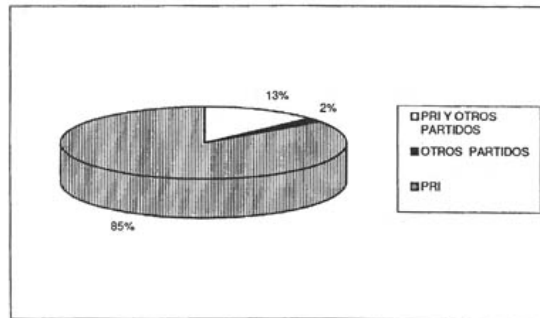
GRÁFICA 6

PRESENCIA DEL PRI EN LOS PRINCIPALES CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR (1994)



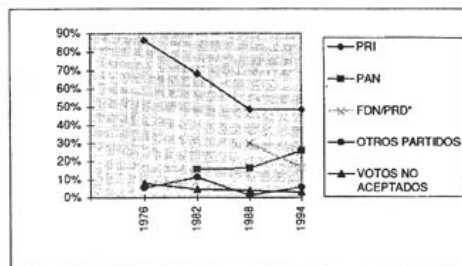
Fuente: Estadísticas de las elecciones federales de 1994. Compendio de Resultados, IFE, México, 1995.

GRÁFICA 7

TOTAL DE INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
(1985-1995)

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, CD-ROM, N.º 3, 1995.

GRÁFICA 8

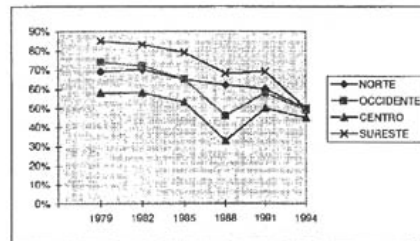
PORCENTAJES DE VOTACIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
(1976-1994)

*El Frente Democrático Nacional fue una coalición de los partidos Auténtico de la Revolución Mexicana, Popular Socialista, Socialista de los Trabajadores y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y Mexicano Socialista, que postularon como candidato al Ing. Cuauhtemoc Cárdenas.

Fuentes: *Estadísticas de las elecciones federales de 1994. Compendio de Resultados*, IFE, México, 1995. Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso*, UNAM, México, 1995. Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1993. Andrea Sánchez, et. al., *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1987.

GRÁFICA 9

PORCENTAJE DE VOTACIÓN PARA DIPUTADOS DE REPRESENTACION
PROPORCIONAL DEL PRI POR REGIONES
(1979-1994)



Fuente: Germán Pérez Fernández del Castillo, *et. al.*, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Ed. Porrúa, México, 1995.