

CAMBIO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO DURANTE EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

FRANCISCO GIL VILLEGAS MONTIEL

INTRODUCCIÓN

UNA VERDADERA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO SE DIO en la segunda mitad del sexenio de Salinas de Gortari, cuando la LV Legislatura de la Cámara de Diputados reformó los artículos más distintivos del orden constitucional mexicano.¹

Es probable que si 1994 no hubiera sido un año tan convulsionante para la vida política del país, la discusión politológica se hubiera centrado más en los temas del cambio institucional, gestado paulatinamente en la última década del siglo, y que proporciona el marco jurídico por el cual tendrán que regirse necesariamente todos los cambios del futuro desarrollo político de México. De tal modo que es posible

¹ Entre los textos, estudios y comentarios que registran las reformas constitucionales de la LV y la LV legislaturas, correspondientes al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, sobresalen los siguientes: Sergio Elías Gutiérrez y Roberto Rives Sánchez, *La Constitución mexicana al final del siglo xx*, México, Las Líneas del Mar, 2ª ed., 1995; Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa-UNAM, 2 vol., 8ª ed., 1995.

Carlos Elizondo Mayer Serra, "El Estado mexicano después de su reforma", *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. II, núm. 1, primer semestre de 1995, pp. 95-113; Leonel Pereznieta Castro (comp.), *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa, 1992, y Javier López Moreno, *Reformas constitucionales para la modernización*, México, FCE, 1993. Puede consultarse también la Introducción que María de los Ángeles Moreno, presidenta de la gran comisión de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados escribió para el libro de Francisco Gil Villegas (comp.), *El Congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento y análisis político*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, pp. 14-17.

que la futura evaluación del gobierno de Carlos Salinas de Gortari no vaya a centrarse tanto en los temas que han acaparado a partir de 1995 la atención de la opinión pública y los medios masivos de comunicación, y que, en cambio, en una circunstancia más ecuaníme, se tomen otros temas y criterios de evaluación para calibrar las dimensiones del cambio político gestado en la segunda mitad de su sexenio.

Entre los factores fundamentales del cambio político institucional de México durante ese periodo se encuentran, a manera de ejemplo, los siguientes: prácticamente no se cuestionó el que la LV Legislatura del Congreso de la Unión, electa en 1991, especialmente la Cámara de Diputados, se haya erigido *de facto* en un poder constituyente, que rebasó en más de un aspecto sus atribuciones como poder constituido para elaborar una nueva Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, donde incluso hasta este nombre oficial del país estuvo a punto de ser eliminado; la LV Legislatura aprobó toda la legislación pendiente de la conflictiva LIV Legislatura, del periodo anterior, es decir la que fuera electa en 1988, y además promulga toda una serie de reformas constitucionales que han afectado el proceso legislativo de la LVI, electa en 1994, y que incluso afectará al de la LVII y hasta de la LVIII, no sólo en lo que se refiere a la Cámara de Diputados sino también al Senado, y por ende, a todo el Poder Legislativo.²

En calidad de ejemplo de cómo la LV Legislatura invadió las funciones de las siguientes dos legislaturas, se puede apuntar sencillamente que las reformas hechas entre 1991 y 1994 a los artículos 82, 27 y 73 del texto constitucional incluyen una serie de cláusulas transitorias cuya vigencia o ejecución está contemplada para 1997 en algunos casos, y para el inicio del próximo milenio en otros. Así, y para ilustrar exclusivamente las reformas al artículo 82, la posibilidad de que en el año 2000 salga electo un presidente constitucional que no sea hijo de padre o madre mexicanos no cobrará efecto sino hasta las elecciones de ese año, es decir, cuando esté concluyendo sus funciones y tareas la LVII legislatura y esté a punto de iniciar sus trabajos la LVIII.

La reforma al artículo 56 para duplicar el número de senadores de 64 a 128, que además introduce una especie de representación proporcional en el Senado que altera básicamente su esencia original de institu-

² Una versión preliminar de este análisis fue presentada en la conferencia del autor en El Colegio de México, el 30 de junio de 1994, recopilada poco después por la revista *Quórum*; véase Francisco Gil Villegas M., "Cambio constitucional en México", *Quórum*, publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, vol. III, núm. 28, julio de 1994, pp. 5-10.

ción por excelencia de representación federativa nacional, al convertirla potencialmente en otra asamblea popular que duplica miméticamente funciones de la Cámara de Diputados, pasó sin mayor discusión en la opinión pública nacional a partir de su promulgación en septiembre de 1993, tal y como lo informó oportunamente el *Diario Oficial*, el viernes 3 y el viernes 24 de septiembre de ese año. Literalmente, que para bien o para mal, todo el significado de la vida federativa del país puede verse profundamente afectado por esta reforma que pasó de hecho desapercibida al momento de promulgarse. A pesar de ello, es posible que, para los historiadores constitucionales de la próxima generación, éste sea precisamente uno de los aspectos más relevantes para explicar cómo empezó a gestarse la reforma política de fondo en México durante su traumática experiencia de cambio en el fin de siglo.

La función transformadora de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados en la vida política nacional tuvo muchas otras manifestaciones además de la reforma de la naturaleza del Poder Legislativo. En el aspecto específicamente electoral, esa legislatura fue la que aprobó entre 1991 y 1993 una reforma política de "cobertura amplia", en la cual se suprimió la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados; se suprimió también el sistema de autocalificación congresional para instaurar la solución jurídica inatacable de las controversias, aun cuando esa cámara fuera la que seguiría calificando la elección presidencial; se estableció que en ningún caso podrá un único partido contar con más de 315 diputados por ambos principios, de mayoría relativa y de representación proporcional; se fijaron las normas relativas al tope en los gastos de las campañas políticas y al financiamiento público y privado de los partidos, y se reglamentó la función de los observadores en las elecciones. Es cierto que muchos otros aspectos de la reforma política de 1993 quedarían pendientes para la de julio de 1996, pero no por ello los cambios introducidos en 1993 resultan ser, bien vistas las cosas, menos importantes o trascendentes que los aportados por la reforma de 1996.

Además de las cuestiones electorales, la LV Legislatura de la Cámara de Diputados se erigió en un poder constituyente al reformar los artículos 3, 27 y 130, y alterar, en este último caso, la separación entre la Iglesia y el Estado establecida desde la Constitución de 1857, y cuyas consecuencias políticas quedarían parcialmente al descubierto al iniciarse el conflicto de Chiapas el 1 de enero de 1994. Las gravísimas consecuencias generadas por esta reforma política que acabaría por darle participación *de facto* al clero, en ámbitos en los que la historia de México ha demostrado fehacientemente que por el bien del país lo

mejor es que la Iglesia católica quede excluida de cualquier tipo de participación política, todavía se están padeciendo, y sus aspectos potenciales más negativos muy bien pueden estar aún por manifestarse.

Pero la Constitución no sólo fue modificada en forma negativa, como ocurrió con el artículo 130, sino que también tuvo reformas en aspectos positivos, como la relativa a la consolidación de derechos de los grupos indígenas, con la reforma al artículo 4, o con la elevación a rango constitucional de la protección que otorga la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante la adición al artículo 102.

En suma, en las dos legislaturas correspondientes al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la Constitución fue modificada en más de 34 artículos, que fueron los siguientes: 3, 4, 5, 16, 19, 20, 24, 27, 28, 31, 41, 44, 45, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 100, 102, 104, 105, 107, 119, 122, 123 y 130.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1990, 1992, 1993 Y 1994

En las reformas a la Constitución de 1990 se atribuyó a un organismo público la organización de las elecciones federales y a un Tribunal Federal Electoral la resolución definitiva de las impugnaciones derivadas de desacuerdos con los resultados electorales; se reorganizaron las bases para la elección de diputados de representación proporcional; se estableció que las resoluciones de los colegios electorales fueran definitivas e inatacables; se adscribió al artículo 123, apartado B, lo relativo a las relaciones laborales de instituciones bancarias dependientes de la administración pública federal, y se suprimió el carácter estratégico de la banca en el artículo 28.³

En las reformas a la Constitución de 1992 se modificó en el artículo 27 la naturaleza de la propiedad del ejido; con las modificaciones al artículo 130 se reconoció la personalidad jurídica de las iglesias y agrupaciones religiosas, así como su capacidad para adquirir, poseer o administrar los bienes "indispensables" para sus servicios, con todas las repercusiones que esto implica en materia educativa y de servicios profesionales. El artículo 4 reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana, pero bajo el muy riesgoso criterio de que tal compo-

³ La documentación relativa al proceso legislativo que modificó la naturaleza de los servicios bancarios en el sexenio de Salinas de Gortari se encuentra en *Crónica de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1993.

sición cultural está “sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.⁴ Y mediante una adición al artículo 102 se establecieron las comisiones para la protección de los Derechos Humanos en México.

Entre las reformas constitucionales de 1993 sobresale la estipulación, en el artículo 3, del carácter obligatorio de la educación secundaria, y la participación de gobiernos estatales y sectores sociales en la elaboración de los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal para toda la república; además quedó establecido en la fracción v del mismo artículo, que el Estado apoyará la educación superior, la investigación científica y tecnológica, y la difusión de la cultura nacional. La modificación a la fracción III del artículo 82 precisó que la ausencia del país, hasta por 30 días, no interrumpe la residencia del presidente de la república. En el artículo 28 se estableció la autonomía del Banco Central. Se facultó al Congreso, en la fracción x del artículo 73, para legislar sobre la intermediación y servicios financieros; en la fracción vi del mismo artículo se le autorizó para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mientras que en la ix del artículo 76 se dio al Senado autoridad para nombrar y remover al jefe del Distrito Federal. En las reformas a los artículos 65 y 66 se re-calendarizaron los periodos de sesiones del Congreso; en el artículo 63 se dispuso, además, que la inasistencia de los legisladores a las sesiones es causa para declarar vacantes sus puestos.

En la reforma de 1993 al artículo 41 constitucional se precisaron la competencia y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, facultándolo para expedir su reglamento interior y organizarse en los términos señalados por la ley. En el artículo 54 se dispuso que ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional. En el artículo 56 se estableció que el Senado se integra por cuatro miembros de cada entidad federativa, tres electos según el principio de mayoría y uno asignado a la primera minoría. Se dio carácter de definitiva e inatacable a la resolución del colegio electoral para calificar la elección del presidente de la república. En el artículo 16 se dispuso que la detención del indiciado no fuese mayor a 48 horas, se señaló fijar una caución accesible al inculpado y, en la fracción II del artículo 20, se prohibió la incomunicación y la tortura. Se trasladó al artículo 122 todo lo relativo

⁴ Para un análisis detallado con toda la documentación del proceso legislativo referente a la reforma al artículo 4° constitucional en enero de 1992, véase Víctor M. Martínez Bullé Goyri, “Los derechos de los grupos indígenas en la Constitución (la adición al artículo 4°)”, en Leonel Pereznieta, *op. cit.*, pp. 73-97.

al gobierno del Distrito Federal, precisando las facultades de la asamblea de representantes y de los magistrados, amén de ratificarse que la ciudad de México es sede del Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En abril de 1994, después del asesinato de Luis Donaldo Colosio, volvió a reformarse el artículo 41, mismo que ya había sufrido importantes modificaciones, tanto con las reformas de abril de 1990 como con las de septiembre de 1993. En las modificaciones de abril de 1994 quedó estipulado que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Tal función debe caracterizarse por la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. El órgano superior de dirección de ese organismo autónomo se integra por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo. Este artículo, en especial en lo que se refiere a la participación del Poder Ejecutivo en la configuración del IFE, volverá a ser modificado próximamente por la reforma política acordada en 1996, con el fin de eliminar la injerencia del Ejecutivo en dicha conformación de los órganos electorales.

La última enmienda constitucional del gobierno de Salinas fue publicada en el *Diario Oficial* el 1 de julio de 1994 y correspondió al artículo 82, reforma que establece que para ser presidente de la república se requiere ser mexicano por nacimiento, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años; el decreto indicaba sin embargo que “esta reforma entrará en vigor el 31 de diciembre de 1999”.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES MÁS DEBATIDAS DEL GOBIERNO DE SALINAS DE GORTARI

En el espacio de este trabajo no es posible analizar a fondo todas las reformas a más de 30 artículos constitucionales, pues para ello sería más adecuado escribir un tratado entero de derecho constitucional mexicano. Para los propósitos ya señalados al principio de este artículo, nos centraremos más bien en aquellas reformas que generaron el mayor debate en el proceso legislativo de las LIV y LV Legislatura, y entre las cuales merecen especificarse las siguientes:

La reforma al artículo 27 con la creación de sus leyes reglamentarias: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

El decreto que reformó los artículos 130, 3, 5, 24 y 27, con su consiguiente nueva ley reglamentaria conocida como Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

El decreto que reformuló los artículos 3 y 31 en materia de educación.

El decreto que reformó el artículo 102 sobre los derechos humanos.

Los decretos que enmendaron los artículos 41, 44, 54, 56, 60, 74, 76, 89, 122 y 123 en materia de reforma política federal.

El decreto que reformó el artículo 82, concerniente a los requisitos para la elegibilidad del presidente de la república.

En lo que sigue, describiremos algunos antecedentes en los que se gestaron los cambios constitucionales más sobresalientes del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Reformas electorales

La elección de la conflictiva y dividida LIV Legislatura, después de las reñidas elecciones de julio de 1988, planteó en el debate parlamentario del Congreso de la Unión la necesidad de redefinir las reglas del juego en materia de elecciones. Con el fin de hacer frente a las nuevas demandas, fueron creadas una entidad encargada de organizar los comicios y una magistratura que inspirara confiabilidad. Para responder a la demanda de imparcialidad y transparencia se establecieron las siguientes reformas institucionales:

1. Constituir las casillas electorales con nuevos criterios, entre los que se incluyó el azar en una primera selección y la debida capacitación de sus miembros. Además, se otorgó la definitividad a la validez de los resultados en caso de no haber impugnación.

2. Llevar a representantes no partidistas a las instituciones electorales, para participar con voz y voto en los órganos responsables.

3. Conferirle mayor obligatoriedad a las decisiones de un nuevo tribunal que se integra con magistrados electos, con los mismos requisitos que se demandan para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, y en cuya designación tiene un peso decisivo la Cámara de Diputados.

Para 1993 se dio otro paso fundamental en la reforma del desarrollo político de México al establecerse los siguientes puntos medulares:

1. Se pactó la reforma política para la elección popular del gobierno de la capital de la república.

2. Se suprimió la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados.

3. Desapareció el sistema de autocalificación congresional para instaurar la solución jurídica inatacable de las controversias, aunque la Cámara de Diputados debería seguir calificando la elección presidencial.

4. Se fortaleció al Tribunal Federal Electoral.

5. Se estableció que en ningún caso un partido podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios, de mayoría relativa y representación proporcional.

6. Se instituyó que en cada estado y en el Distrito Federal se elegirían cada seis años cuatro senadores: tres de mayoría relativa y uno de primera minoría, para reformar el Senado, lo que duplica su número total de 64 a 128.

7. Se estableció un tope en el gasto de las campañas y se normó el financiamiento público y privado de los partidos políticos.

8. Se reglamentó la función de los observadores nacionales en el proceso electoral

9. Se dejó establecida la doble insaculación para la composición de las mesas de casilla.

10. Se procedió a la reforma del artículo 82 para que un mexicano hijo de padre o madre extranjeros pudiera ser candidato a la presidencia de la república.

De tal modo que las reformas constitucionales de 1990, referidas a cuestiones electorales y a la vida de los partidos, continuaban una tendencia democratizadora, de apertura política, iniciada con las reformas de 1964, 1973 y 1977, preparando el camino para que en julio de 1996 se llegara a una reforma política mucho más ambiciosa y consensada entre todos los partidos políticos representados en el Congreso. Pero si en 1990 las reformas constitucionales modificaron el sistema electoral y la vida de los partidos, a la vez que se procedía a una reprivatización de la banca, en 1992 se reformularon las proposiciones constitucionales en materia de derechos humanos, propiedad y justicia agraria, estatuto de las iglesias y derechos de los pueblos indígenas.

Banca privada y Banco de México

La estatización de la banca, al final del sexenio de José López Portillo en 1982, representó el punto culminante del intervencionismo estatal en la economía.⁵ En 1990 se reforma el régimen de propiedad finan-

⁵ Para un particular análisis, basado en los criterios de Claus Offe y Jürgen Habermas, sobre cómo el intervencionismo estatal en la economía durante el gobierno de

ciera para devolver la banca a la iniciativa privada, al modificarse el artículo 28 constitucional que reserva para el Estado las facultades rectoras y de autoridad concedeme. En la iniciativa presidencial para reformar los artículos 28 y 123 constitucionales, presentada a la Cámara de Diputados el 2 de mayo de 1990, se justificaba la necesidad de reprivatizar la banca sobre la base de que la situación económica y política de México en 1990 era ya muy distinta de la que prevalecía al estatizarse la banca en 1982:

No es casualidad que la estatización de la banca haya ocurrido en ese preciso momento: en la etapa final de la estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada y en la expansión propietaria del Estado, al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedente. Fue una acción que se explica en este contexto, en la hora crítica de pérdida de la estabilidad financiera del país. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil. Sin embargo, el diagnóstico económico de 1982 no pudo vislumbrar el alcance de la crisis. Sólo el transcurso de la década mostró la profundidad de sus causas estructurales. Era necesario abandonar un modelo de desarrollo que, enfrentando enormes desequilibrios financieros, se aferraba al aislamiento y buscaba acrecentar el papel propietario del Estado [...] Hoy [...] no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de banca y crédito. Sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen mixto de la banca como lo consideró el Constituyente por más de 65 años.⁶

La reprivatización de la banca en 1990 respondió así a la necesidad de congruencia con una política orientada a favorecer la economía de mercado, y reducir las funciones de un Estado propietario para poder atender otro tipo de demandas en el gasto social. El cambio de ese año amplió pues la economía de mercado y generó la reconciliación entre el gobierno y los empresarios para dinamizar la inversión privada, nacional y extranjera, en concordancia con la reorientación del gasto público.

Tres años después de la reforma constitucional que reprivatizó la Banca, el Ejecutivo enviaría al congreso otra iniciativa para establecer ahora la autonomía de un banco central y otorgarle facultades al propio

López Portillo llegó a niveles estructuralmente insostenibles véase Francisco Gil Villegas M., "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", *Foro Internacional*, núm. 98, octubre-diciembre de 1984, pp. 190-201.

⁶ Véase "Iniciativa presidencial que reforma los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 2 de mayo de 1990, en Leonel Pérez-nieto, *op. cit.*, pp. 17-18.

congreso para legislar en materia de intermediación y servicios financieros. La iniciativa presidencial del 17 de mayo de 1993, para reformular los artículos 28, 73 y 123 constitucionales, justificó la transferencia de importantes atribuciones del Ejecutivo hacia el banco central sobre la base de que en aquellos países desarrollados en que tal institución goza de dicha autonomía, las tasas de inflación son más bajas y hay mayor estabilidad de precios. Por ello, el artículo 28 quedó modificado en la parte correspondiente para estipular que:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.⁷

La autonomía del Banco Central constituyó así un importante avance en el proceso de diferenciación de funciones en una economía moderna, aun cuando, según algunas opiniones proestatistas, tal institución no debería de gozar de tal autonomía porque eso tan sólo consolida la posición de México como "rehén del capital financiero".⁸

Para otras opiniones, más reflexivas, serias y analíticas, el problema de la autonomía del Banco de México reside en la falta de experiencia y tradición en México para el adecuado funcionamiento de este tipo de arreglos institucionales. Así, Carlos Elizondo considera que la ausencia de una tradición de autonomía para el Banco Central en México va a poner seriamente a prueba la capacidad autónoma de su gobernador cuando llegue el momento en que el gobierno requiera de una política expansiva, por razones electorales por ejemplo, y el gobernador del Banco de México decida por razones económicas oponerse a ella: "Mientras haya confluencia entre los objetivos del gobierno y los de las autoridades del Banco Central no se sabrá si este último goza de genuina autonomía".⁹

De cualquier modo, la autonomía del Banco de México se inscribe en el proceso de desregulación y apertura económicas que caracterizó

⁷ Iniciativa y decreto de reforma del 17 de mayo de 1993, así como otros documentos pertinentes a este proceso legislativo véase *Crónica de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales*, *op. cit.*

⁸ Véase por ejemplo una nota del *Uno más Uno*, "México: rehén del capital financiero", 21 de junio de 1993, reproducida en *Crónica de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales*, *op. cit.*, p. 63.

⁹ Carlos Elizondo Mayer Serra, "El Estado mexicano después de la reforma", *Política y Gobierno*, México, vol. II, núm. 1, 1995, p. 106, nota núm. 27.

al gobierno de Salinas de Gortari y que ha seguido promoviendo el gobierno de Ernesto Zedillo. Desde una perspectiva todavía más amplia, otorgar autonomía al Banco Central ha sido una medida coherente con todo el proyecto de descentralización, diversificación y devolución de funciones emprendido en México a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, cuando se inició una trascendente reforma del Estado de largo aliento, misma que todavía no ha concluido.

Reforma del artículo 27

El artículo 27 constitucional, reformado en 1992, establece una jurisdicción agraria (los tribunales agrarios) que no pertenece al Poder Judicial, pero que otorga al ejidatario la potestad de convertir su derecho de usufructo parcelario en un genuino derecho de propiedad, y de asociarse con particulares, así como también permite la participación de las empresas mercantiles en el agro.

Se trata, pues, de un cambio constitucional de enorme importancia porque transforma el régimen de propiedad agraria, al modificar la raíz de las relaciones de la sociedad rural. Los ejidatarios están en condiciones de seguir como tales, pero también pueden asociarse entre sí o con terceros, otorgar el uso de sus tierras, transmitir sus derechos parcelarios e incluso el dominio de su parcela. Asimismo, la pequeña propiedad puede ingresar al renglón de las sociedades mercantiles por acciones, a fin de incentivar la capitalización en el campo.

En la segunda etapa de la reforma agraria, se decía que era necesario organizar para producir, y que resultaba apremiante consolidar unidades agropecuarias de producción para acabar con el minifundismo.¹⁰ La nueva política agraria propicia el agrupamiento de las unidades de producción que, por su extensión territorial, no son rentables, para optimizar el aprovechamiento de los recursos comunes.

La nueva ley, promulgada en 1992, establece los procedimientos mediante los cuales tanto ejidatarios como comuneros pueden asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, así como para otorgar el uso de sus tierras; y, cuando se trata de ejidatarios, éstos pueden transmitir sus derechos parcelarios a otros miembros del núcleo de población. El derecho a la libertad se expresa en el reconocimiento a la autonomía de la voluntad.

¹⁰ Ésta es la perspectiva que expone el erudito estudio de Gonzalo Armienta Calderón, "La reforma constitucional agraria", en Leonel Pereznieta, *op. cit.*, pp. 133-152.

La fracción cuarta del artículo 27 constitucional, reformado en 1992, faculta así a ejidatarios y comuneros para adoptar, en el ejercicio de su libre determinación, aquellas condiciones que más les convengan para el mejor aprovechamiento y disposición de sus bienes y derechos.

La reforma constitucional de 1992 también proporcionó las pautas para que el ejidatario ejerciera su libertad responsablemente y pueda trascender el marco del ejido para convertirse en propietario rural; pero lo importante es que la transformación de la propiedad ejidal no se diera por decisión gubernamental, sino por determinación propia del ejidatario o de sus compañeros en asamblea ejidal.

La iniciativa de reforma estipulaba la imperiosa necesidad de organizar para producir; sobre todo si se advierte que, en el afán de atender las demandas de tierra por parte de los campesinos, se ha incurrido tradicionalmente en el fenómeno antieconómico del minifundismo, mismo que ha aquejado durante décadas a ejidatarios, a comuneros y pequeños propietarios. No siempre se ha distinguido adecuadamente, en el modelo del desarrollo económico de México, a los pequeños propietarios de ejidatarios y comuneros. El objetivo básico de la reforma al artículo 27 constitucional era convertir al ejido en una empresa eficiente y económicamente competitiva. La meta era definida explícitamente como la de alcanzar mejores índices de competitividad en el mercado nacional e internacional. Y aunque los pequeños agricultores siguen requiriendo bienestar material mínimo, en forma de alimento, vestido, sanidad, educación y vivienda, ya no son aceptables ni viables las acciones tutelares o paternalistas del Estado, ni los esquemas organizativos inamovibles que limitan el progreso material de los campesinos y coartan su libertad. Tal meta no implicaba tampoco un repliegue gubernamental frente al campo, o una renuncia a la responsabilidad de atenderlo, sino la redefinición de responsabilidades tanto del Estado como de los campesinos.

En la "Iniciativa de Decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", del 7 de noviembre de 1991, el titular del Poder Ejecutivo establecía los siguientes justificantes para la reforma ante los diputados de la LV Legislatura:

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña pro-

piedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre de campo.¹¹

A fin de reactivar la producción y garantizar su crecimiento, la iniciativa de decreto planteaba la necesidad de cambios estructurales para atraer la inversión, mediante la seguridad legal y con nuevas formas de asociación incluso cuando mantuvieran los límites de la pequeña propiedad, superaran las restricciones productivas del minifundio. El objetivo, en todo caso, era alcanzar adecuadas escalas de producción en el campo, eliminando los obstáculos a las sociedades mercantiles, con el objetivo de permitir a los productores vincularse eficazmente a la economía de mercado.

La reforma al artículo 27 buscaba, con todo, proteger a la pequeña propiedad, pero actualizándola, al permitir la entrada a aquellas asociaciones que propiciaran su capitalización y su incorporación a mayores escalas de producción. La reforma mantuvo los límites de extensión a la pequeña propiedad y los ajustes a la agricultura se justificaron sobre la base de estimular la capitalización para superar el estancamiento, reconociéndose así la necesidad de mayor inversión pública y privada y de mayor flujo tecnológico hacia el campo. La reforma debía estimular, en síntesis, la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad para asegurar su capitalización y viabilidad.

En esa iniciativa de reforma se propuso, en consecuencia, la modificación a las fracciones IV y VI del artículo 27, para eliminar las prohibiciones a las sociedades mercantiles y establecer los requisitos que debían satisfacer éstas para participar en la nueva reforma agraria. También se suprimió, en la fracción VI, la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer o administrar bienes raíces. En suma, la decisión sintetizaba todos estos objetivos con la siguiente fórmula: "Promovemos, por la vía de la asociación, la compactación productiva de la tierra para incrementar su rentabilidad y mejorar el acceso al valor agregado. Todo a partir de la libertad y la voluntad de los productores rurales".¹²

Además de ello, la iniciativa de reforma al artículo 27 garantizaba la protección tanto a la propiedad ejidal y comunal como a la integridad territorial de los pueblos indígenas, y también a las áreas comunes

¹¹ "Iniciativa de Decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" del 7 de noviembre de 1991, en Leonel Pereznierto, *op. cit.*, p. 164.

¹² *Ibid.*, p. 167.

de los ejidos y al sustento territorial de sus asentamientos. Los poseedores de parcelas tendrían, sin embargo, la libertad para constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener las condiciones de siempre. No obstante, el Estado no renunciaba con ello a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros, y aunque la reforma reconocía la plena capacidad legal del ejidatario, también le reconocía sus responsabilidades. En suma: "el respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado, para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos".¹³

Los aspectos más importantes de la iniciativa de decreto mediante el cual el Congreso de la Unión reformó el 3 de enero de 1992 el artículo 27 constitucional se encuentran, pues, en los siguientes párrafos:

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto [...]

VII.- La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la ley protegerá la base territorial del asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela [...]¹⁴

Los resultados positivos de tales reformas están aún por verse, pero lo cierto es que independientemente de la atención que el Estado debe

¹³ *Ibid.*, p. 169.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 173-174.

prestar a las necesidades sociales y económicas de la sociedad rural, el ingreso al siglo XXI debe hacerse de acuerdo con las actualizaciones que ya están previstas en la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional. En este sentido tal reforma fue un importante avance en la modernización social y económica de México que no convendría de ningún modo revertir.

Reforma del artículo 102

El 5 de junio de 1990 nació, mediante decreto presidencial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

Con el fin de cumplir sus tareas, se facultó a la CNDH para establecer mecanismos de prevención, atención y coordinación que salvaguarden los derechos humanos de nacionales y extranjeros en territorio nacional. Además, los derechos de estos últimos deberán protegerse en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. De manera más específica se señaló que la CNDH se haría cargo de la elaboración y ejecución de los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales referentes a los derechos humanos. Para que la nueva comisión estuviera en concordancia con la aplicación y funcionamiento de diversas leyes e instituciones del sistema judicial mexicano, fue elevada a rango constitucional mediante una adición que reformó el artículo 102, una vez que el partido mayoritario recuperó hacia fines de 1991 una comfortable mayoría en el congreso. El nuevo artículo quedó así promulgado con la siguiente adición en su apartado B:

Artículo 102.

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de derechos humanos. Dichos organismos conocerán las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.¹⁵

También se previó que en tanto se establecieron estas comisiones, la CNDH podría seguir conociendo las quejas que fueran de competencia local. Igualmente se estableció que los estados que ya contaran con la comisión respectiva, recibirían las quejas aún no resueltas que hubieran sido presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.¹⁶

En su dictamen legislativo las comisiones de gobernación y de derechos humanos hicieron notar los siguientes puntos:

1) La CNDH se estructuró siguiendo la experiencia escandinava del *ombudsman*, que opera con buenos resultados en más de cuarenta países.

2) El *ombudsman* no sustituye a los órganos encargados de la impartición de justicia, pues actúa como órgano auxiliar en la prevención y sanción de actos ilegales de la autoridad.

3) En muchas ocasiones el individuo se niega a acudir ante los tribunales para ejercer un derecho ya que los procedimientos son lentos y onerosos.

4) Hay antecedentes de este esfuerzo en la tradición jurídica mexicana. El ejemplo más claro está constituido por las procuradurías de pobres inspiradas en Ponciano Arriaga y adoptadas en 1847 por los estados de Guanajuato y San Luis Potosí.

5) La CNDH no debe tener competencia en materia electoral, ya que por su propia naturaleza debe estar al margen del debate político y no involucrarse en controversias partidistas. Ningún *ombudsman* en el mundo interviene en cuestiones de índole específicamente políticas.

6) La CNDH tampoco puede atender peticiones relacionadas con conflictos laborales si es que no hay violación de derechos humanos por una autoridad o servidor público. Se aclara que cuando el patrón es el Estado, éste no actúa como ente público sino estrictamente como patrón.

7) La CNDH no debe tener facultades para conocer materias del ámbito judicial. En México debe respetarse invariablemente la separación de poderes, ya que es garantía para asegurar la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica del individuo. En consecuencia, el ámbito

¹⁵ "Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" del 22 de enero de 1992, en Leonel Pereznieto, *op. cit.*, pp. 128-129.

¹⁶ Véase José Luis Stein Velasco, "La reforma constitucional en materia de derechos humanos", en Leonel Pereznieto, *op. cit.*, pp. 101-126.

del Poder Judicial debe estar libre de interferencias en asuntos jurisdiccionales de fondo.¹⁷

Posteriormente, en la iniciativa presidencial para la reforma constitucional al artículo 102, se hizo un breve recuento de lo realizado hasta 1992 por la CNDH:

1) Se consolidó como espacio para la expresión de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía, y ha constituido un medio eficaz para la solución de muchos de ellos.

2) En 1991 dicha institución recibió en números redondos tres mil 400 denuncias, más de la mitad de las cuales fueron satisfactoriamente resueltas.

3) En cumplimiento de compromisos internacionales y para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad mundial, México ha adoptado diversas medidas jurídicas que, en algunos casos, han implicado reformas constitucionales o legales; en otros, los cambios se dieron en la administración pública federal, como es el caso de la creación de la CNDH, que surgió en calidad de órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación.¹⁸

Entre los compromisos de carácter internacional adquiridos por el gobierno de México en lo relativo a la protección de derechos humanos, sobresalen los siguientes: Declaración Universal de Derechos Humanos, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas; Pacto de San José (Convención Americana sobre Derechos Humanos); Convención Relativa a la Esclavitud; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y Convención sobre los Derechos del Niño.

Además de atender diversas quejas ciudadanas, la CNDH hizo una serie de recomendaciones y propuestas tendientes a obligar a los servidores públicos a proporcionarle información cuando así lo requiriera en el transcurso de una investigación. El Ejecutivo presentó en el mismo sentido iniciativas para diversas reformas penales, así como una nueva ley para prevenir y sancionar la tortura, y otra para el tratamiento adecuado de infractores menores. Las reformas buscaron despenalizar conductas

¹⁷ Javier López Moreno, *op. cit.*, pp. 138-139.

¹⁸ *Ibid.*, p. 140.

delictivas consideradas no graves, establecer la pena alternativa de multa a la de prisión para los casos de delitos menores, y abrir la posibilidad para que personas de escasos recursos involucradas tuviesen ciertas facilidades económicas para cubrir su caución. En cuanto a la ley sobre la tortura, se propuso incrementar la penalidad para quien la llevase a cabo, o la permitiese, y estableció la obligación de reparar el daño y de indemnizar a la víctima. Por último, la iniciativa destacó lo siguiente:

Al crearse la comisión, ya existían en el país algunos organismos con características similares, pero la institución era poco conocida y no existía una idea clara de su naturaleza y alcances. Desde entonces la comisión ha cobrado arraigo en la sociedad mexicana, a lo cual contribuyó la novedosa inclusión en el seno de la CNDH de un consejo compuesto por diez miembros de la sociedad civil, de las más diversas profesiones e ideologías, pero de reconocido prestigio por su independencia de criterio.¹⁹

El 28 de enero de 1992 apareció publicada en el *Diario Oficial* la adición al artículo 102, apartado B, de la Constitución. El 29 de junio de ese año se publicó en el mismo diario la Ley de Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el 12 de noviembre se publicó su Reglamento Interno.

Lo más importante de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue sintetizado por Javier López Moreno²⁰ en los siguientes nueve puntos:

1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya función esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales ratificados por México. Además, se erige como un órgano de la sociedad y para la defensa de ésta.

2. El procedimiento seguido ante la Comisión Nacional es gratuito. Además está sujeto a los principios de inmediatez, concentración y rapidez por lo que se procura, en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es antiburocrática.

3. Inspirada en la institución del *ombudsman* —figura jurídica que nació en Suecia en 1809—, la Comisión Nacional puede emitir reco-

¹⁹ *Ibid.*, p. 141.

²⁰ *Ibid.*, pp. 142-144.

mendaciones con carácter de públicas, no vinculatorias, informales e independientes. La fuerza de las recomendaciones reside en su posible impacto sobre la opinión pública, es decir, en su fuerza moral.

4. Para mantener su fuerza moral, y a efecto de que no se ubique en el centro de la pugna política ni sea objeto de presiones de ninguna índole, la Comisión Nacional no tendrá competencia en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Tampoco conocerá de consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

5. La Comisión Nacional, por mandato constitucional, no podrá conocer de quejas en contra de actos y omisiones provenientes de autoridades o servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, excepción que responde a la naturaleza de ese poder, el cual, además de realizar funciones de carácter jurisdiccional, es el intérprete último de la Constitución.

6. La Comisión Nacional, a través de su presidente, y previa consulta con el consejo, podrá declinar su competencia respecto a un caso específico, cuando así lo considere conveniente, a fin de preservar la autonomía y autoridad moral de la institución.

7. La Comisión Nacional de Derechos Humanos funciona como segunda instancia en el caso de las inconformidades que presentan los presuntos afectados respecto a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las comisiones estatales de derechos humanos. Sin embargo, ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si la Comisión Nacional estima que el asunto es importante y el organismo estatal respectivo tarda en expedir su recomendación, podrá atraer hacia sí esa queja para continuar su trámite, con el fin de dictar la recomendación correspondiente.

8. La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta para la realización de sus funciones con los siguientes órganos:

a) Un presidente, entre cuyas principales funciones se encuentran las de presidir las sesiones del Consejo de la Comisión Nacional, ejercer la representación legal del organismo, aprobar y firmar las recomendaciones y presentar el informe general de trabajo de la Comisión Nacional.

b) Un consejo formado por diez personas de reconocido prestigio.

c) Tres visitadurías generales, cuya principal responsabilidad consiste en la recepción, estudio, integración, investigación y resolución de las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos. Una de las visitadurías se especializa en quejas de violaciones de derechos humanos de carácter penitenciario.

d) Una Secretaría Ejecutiva, cuya tarea consiste en ser la instancia de enlace entre la Comisión Nacional y los organismos no gubernamentales de derechos humanos, tanto del país como del extranjero; responder las consultas formuladas por la Secretaría de Relaciones Exteriores y preparar estudios y proyectos legislativos.

Como resultado de los trabajos y las propuestas de la CNDH, el Ejecutivo propuso reformas legales que abarcaron tres aspectos:

1) Una nueva ley contra la tortura; se aumenta la pena a los torturadores. Con ello se buscó reducir o eliminar los casos de gente incommunicada, golpeada, obligada a confesar culpabilidades, vejada y encarcelada injustamente. También se legisló para que la policía judicial no obtuviera declaraciones, y para que éstas carecieran de relevancia en el juicio. Con ello se pretendía anular una de las principales motivaciones para la tortura.

La Procuraduría del Distrito Federal fue la que primero determinó, a fines de octubre de 1990, que la prueba acusatoria más importante ya no fuera la confesión del inculpaado; con ella no bastaría para hacer la consignación. En todo caso, debería acompañarse de otras pruebas para reforzar la presunción penal.

Las reformas legales impulsadas por la CNDH hicieron posible acercarse un poco más a lo que dice la ley: la policía judicial no es autónoma, sino que está sometida al Ministerio Público; sin orden de aprehensión ninguna persona puede ser detenida, a menos que se la sorprenda cometiendo el delito. Igualmente, el Ministerio Público puede pedir sin pérdida de tiempo que cese un juicio si tiene pruebas de la inocencia del acusado.

Un segundo apartado de reformas fue resultado de la observación de Jorge Carpizo sobre el hecho de que dos terceras partes de los internos en centros penitenciarios durante 1991 no estaban sentenciados y que muchos de ellos enfrentaban cargos menores. Por ello, algunos delitos serían después considerados como faltas administrativas. También se establecieron nuevas modalidades para el otorgamiento de la libertad provisional, como el pago diferido o a plazos de la fianza, o mediante prenda o hipoteca. Igualmente se ampliaron las posibilidades de obtener libertad provisional bajo protesta, todo lo cual contribuyó a humanizar la legislación penal de México, aunque también, a la larga, se encontraría que muchas de estas disposiciones resultaron contraproducentes al eliminar la expectativa de tener que pagar una condena cuando se delinque.

Puede afirmarse, sin embargo, que a pesar de sus insuficiencias y limitaciones, la CNDH y su correspondiente reforma constitucional ex-

presada en las modificaciones al artículo 102, resultaron en general muy positivas para mejorar el sistema de justicia en México, aunque quedaron todavía muchas cuestiones pendientes, mismas que sería necesario perfeccionar y corregir al iniciarse el gobierno de Ernesto Zedillo. Los males que aquejan al sistema de impartición de justicia en México no sólo afectan a los tribunales y magistrados, sino también, y sobre todo, a los cuerpos policiacos. En la medida en que estas cuestiones no sean eficazmente atendidas, las capacidades operativas de la CNDH seguirán sujetas a enormes restricciones.

Reforma al artículo 130

El artículo 130, relativo a las relaciones entre las Iglesias y el Estado en México, ha sido reformado una sola vez desde 1917. Los principios fundamentales aprobados al respecto, en el congreso constituyente de Querétaro, fueron los siguientes:

- 1) Educación laica en las escuelas públicas y privadas.
- 2) Prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto para establecer o dirigir escuelas primarias.
- 3) Prohibición de realizar votos religiosos y de establecer órdenes monásticas.
- 4) El culto público sólo puede realizarse dentro de los templos.
- 5) Prohibición a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y los que tuvieran pasarían a propiedad de la nación.
- 6) Desconocimiento de personalidad jurídica de las iglesias.
- 7) Los ministros de culto serán considerados profesionales sujetos a la legislación correspondiente.
- 8) Restricción del ejercicio del ministerio de culto a mexicanos por nacimiento.
- 9) Exclusión de los ministros de culto al voto pasivo y activo.
- 10) Prohibición a las publicaciones confesionales de comentar asuntos políticos, informar sobre actos de las autoridades o sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.
- 11) Prohibición de celebrar reuniones políticas en los templos, y
- 12) prohibición a los ministros de los cultos para heredar por testamento.

En su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre de 1988, el presidente Salinas anunció que durante su gobierno "modernizaría"

las relaciones entre las Iglesias y el Estado, como si estas relaciones no fueran, en el más pleno sentido de la palabra, "modernas" desde la Constitución de 1857. Al llegar su tercer informe de gobierno, y cuando ya contaba el PRI con una mayoría confortable en el congreso después de las elecciones de 1991, el presidente Salinas anunció la reforma constitucional en materia religiosa y estipuló tres límites a la misma: 1) la educación pública continuaría siendo laica; 2) el clero no intervendría en los asuntos políticos, y 3) no se permitiría la acumulación de bienes materiales a las iglesias o agrupaciones religiosas.²¹

A pesar de tales limitaciones expresas para llevar a cabo la reforma del artículo 130, en el debate suscitado por la misma en 1991 surgieron diversas y atinadas advertencias sobre lo difícil que sería mantener al clero católico dentro de esas restricciones, dada la experiencia histórica de muchas décadas en las que esa corporación no se ha caracterizado por ser respetuosa ni de la ley ni del Estado mexicano. Un editorial, publicado en *El Nacional* a sólo una semana del tercer informe de gobierno de Salinas, reflejó así la preocupación de muchos mexicanos al expresar que:

[...] la Iglesia tiene más astucia por vieja que por santa. Ya expensas de la convocatoria presidencial trata y tratará de llevar agua a su molino con el señuelo de sacar ventaja para sus causas, no precisamente de orden espiritual, sino de carácter material en lo principal. En su milenaria lucha por lograr supremacía o, al menos, actuar al lado del Estado, y hacer como que lo defendía a fin de hacer prevalecer sus intereses, invariablemente ha estado atenta para no ser definitivamente marginada de aquellas pretensiones orientadas a tener eficacia histórica. De ahí el resonar de las campanas a todo vuelo y de ahí, también, la premura del clero político mexicano para hacer acto de presencia, festinando el mensaje presidencial y tratando de darle una significación arreglada por encima del espíritu y la letra del documento en cuestión. El debate, no obstante, ha quedado abierto [...] Habrá que tomar posiciones respecto del Estado y de la Iglesia. Empero la historia y la Constitución deben ir por delante.²²

Otras manifestaciones sobre la reforma al 130 no fueron tan centradas en su análisis como la que acaba de citarse, pero no por ello de-

²¹ Textos de informes de Salinas de Gortari y documentos oficiales de este proceso legislativo pueden encontrarse en *Crónica de la reformas a los artículos 3°, 5°, 24 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1992.

²² Federico Osorio Altuzar, "Estado o Iglesia: ¿nueva relación jurídica?", *El Nacional*, 7 de noviembre de 1991.

jaron de expresar un comprensible malestar por la reforma al 130 constitucional que Salinas proponía en su tercer informe. Tal fue el caso de un editorial publicado en *El Universal* el 23 de noviembre de 1991, mismo que sintomáticamente llevaba como epígrafe la célebre afirmación de Heinrich Heine de “Dios me perdonará porque después de todo ese es su oficio”:

El gobierno de la República va a cometer con la reforma anunciada del artículo 130 constitucional por el señor Salinas en su último informe, uno de los errores históricos más graves de los últimos tiempos. Reconocer personalidad jurídica a las iglesias, resulta no sólo una aberración, sino que implica borrar de un solo plumazo la espléndida tradición que en esta materia enriquece el contenido del ayer e incluso del presente, en nuestra trepidante historia política [...] El gobierno y la sumisa y denigrante LV Legislatura, deben sentirse felices de devolverle a la Iglesia Católica Apostólica Romana, la personalidad jurídica que, con justicia histórica, el pueblo le había quitado. Bien decía Bakunin: que todas las iglesias, con sus dioses, semidioses, profetas, mesías y santos, son el producto de la fantasía y la credulidad de los hombres que no han alcanzado todavía el pleno desarrollo y la posesión completa de sus facultades intelectuales.²³

Para otros, el gran riesgo de la reforma al 130 residía en la posibilidad de que el clero católico tuviera injerencia en la política, sin cumplir con sus obligaciones fiscales, y “contaminara” la concordia republicana y la libertad de cultos de una nación cada vez más plural, en caso de permitírsele realizar actos religiosos fuera de los templos, o transmitir mensajes a través de los medios electrónicos de comunicación. Tal preocupación se agudizaba también por el contraste entre la actitud del clero católico y la de los grupos evangélicos mucho más responsable y correcta, por lo que se refiere a las cuestiones políticas y de cumplimiento con las obligaciones fiscales. Así, el 30 de noviembre de 1991 un editorial del *UnomásUno* contrastaba la posición del clero católico frente al de los grupos evangélicos en los siguientes términos:

El artículo 24 constitucional garantiza a todo mexicano la libertad de “profesar la creencia que más le agrade” lo que excluye, asimismo, el monopolio religioso de la jerarquía católica, principal maniobra del cambio a su favor y sin disponibilidad para modificarse ella misma y aceptar el marco jurídico del país. En este sentido, las iglesias evangélicas han sido

²³ Xavier Olea Muñoz, “Otra vez la Iglesia”, *El Universal*, 23 de noviembre de 1991, pp. 6 y 10.

más claras y contundentes: “no es competencia de las iglesias –declararon en su consulta– inmiscuirse en asuntos del Estado, y no deben de olvidar jamás que su misión en la tierra es en esencia espiritual, profética y redentora, sin participar en asuntos que no le competen”. Por lo que a ellas cumple “no existe ningún problema para que el Estado revise las propiedades o investigue si tienen inversiones en la banca comercial o empresas lucrativas. Lo que tenemos - se dijo - son inmuebles y objetos que están al servicio de la comunidad y tienen como destino el bien social. Incluso reconocemos que la personalidad jurídica conlleva también repercusiones legales, entre las que se incluyen las obligaciones al fisco y la declaración de propiedades, las cuales nuestras iglesias están dispuestas a cubrir” (declaraciones de Alberto Montalvo en el Foro de Iglesias Cristianas y Evangélicas de México: 28/). ¿Estaría la jerarquía católica dispuesta a una investigación similar?²⁴

El problema de la creciente pérdida del monopolio de la Iglesia católica con respecto a las creencias religiosas de los mexicanos, y el concomitante aumento de la influencia de las iglesias protestantes, llevó a que hacia fines de 1991 se diera un debate sobre si la reforma al 130 competía exclusivamente al gobierno de Salinas por un lado, y a la Iglesia católica por el otro, o si no habría que incluir también y necesariamente en la negociación frente al Estado a todas las agrupaciones religiosas de México, y a la Iglesia católica pero no de manera exclusiva ni privilegiada.

En el Foro Nacional de las Iglesias Cristianas Evangélicas de México de noviembre de 1991 se habían formulado de cualquier modo las siguientes peticiones, eminentemente razonables, para ser tomadas en la reforma constitucional: 1) expreso reconocimiento de la pluralidad religiosa que existe en México; 2) la libertad de cultos expresada en la Constitución obliga a las autoridades a dar un trato igualitario a las iglesias; 3) conservar incólume la libertad religiosa; 4) respeto irrestricto a la separación Estado-iglesias; 5) consolidar la educación laica; 6) no participación del clero en la política; y 7) no permitir la acumulación de bienes por parte del clero.²⁵

La pretensión de la Iglesia católica de erigirse en interlocutor único frente al Estado quedó así acotada, pero no el riesgo de que esa cor-

²⁴ Raymundo Ramos, “La Iglesia puesta al día”, *Uno más Uno*, 30 de noviembre de 1991, pp. 1 y 7.

²⁵ Carlos Martínez García, “Iglesia-Estado: nuevos interlocutores”, *Uno más Uno*, 6 de diciembre de 1991, pp. 3 y 8.

poración siguiera violando o incumpliendo las leyes republicanas de México, como ha sido tradicionalmente su costumbre. Por ello, algunos sectores de la opinión pública nacional le mandaron las facturas pendientes a la Iglesia católica en el debate de finales de 1991 sobre la reforma al artículo 130 constitucional:

Ciertamente el catolicismo ha tenido un papel complejo y contradictorio en el desarrollo de la cultura nacional. Instrumento de control político en favor de las fuerzas coloniales y oligárquicas, ha sido también elemento de identidad y base de aspiraciones populares justicieras. En contraste, la Iglesia como corporación ha servido siempre a las causas antipopulares y antinacionales: se opuso al surgimiento de la nación mexicana y combatió con ferocidad la lucha por la independencia; se empeñó en conservar el orden colonial y se opuso con las armas a la reforma de las instituciones que daría origen al Estado; apoyó la imposición imperial y a la intervención francesa; sancionó la dictadura y la usurpación huertista y se opuso a la Revolución; combatió denodadamente la Carta Magna de 1917 y no vaciló en provocar la cruenta guerra de los cristeros; estuvo del lado de los latifundistas y de las compañías extranjeras que saqueaban la riqueza petrolera; combatió al libro de texto gratuito y hoy mismo se opone activamente a las políticas educativa, demográfica y sanitaria del gobierno de la República.²⁶

Éste es un saldo histórico de cuentas contundente e irrefutable que explica, y justifica, por qué fue necesario concebir el artículo 130 tal y como se redactó en el congreso constituyente de Querétaro, y por qué tal artículo no había sido modificado hasta que el presidente Salinas tuvo la mala ocurrencia de hacerlo. De cualquier modo, tras un acalorado pero relativamente breve debate en el seno de la Cámara de Diputados, el 10 de diciembre de 1991 se aprobó por gran mayoría el “Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que había sido propuesto originalmente a la discusión del pleno por la fracción parlamentaria del PRI.

El decreto que reformó los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución en materia religiosa sería publicado el 28 de enero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*, y en las partes más pertinentes del artículo 130 quedaron establecidas las siguientes limitaciones a la participación política de las iglesias:

²⁶ Raúl Moreno Wonchee, “La Iglesia ¿vuelve por sus fueros?”, *Excelsior*, 11 de diciembre de 1991, pp. 6 y 15.

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros del culto no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de culto, con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de cultos o de propaganda religiosa ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.²⁷

Estas limitaciones a la actividad política de las iglesias deberían ser lo suficientemente explícitas como para no generar mayores problemas, pero desafortunadamente la Iglesia católica ha interpretado el texto constitucional de una manera tal, que a partir de 1994 se las ha arreglado frecuentemente para hacer declaraciones de carácter político que la sitúan en el límite o francamente al margen de la ley. Si se comparan las secciones pertinentes del texto constitucional de 1917 con las del texto reformado de 1991, puede entenderse por qué el texto original no daba cabida a las ambigüedades a las que sí se presta el texto reformado. En el texto original de 1917 se estipulaba así que:

Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, *de las autoridades en particular, o en general del Gobierno*, no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos [...] Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, *no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país*, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.²⁸

Que el texto constitucional de 1917 fuera tan claro y contundente, tiene una profunda justificación histórica, misma que se hace presente cada vez que el clero católico abusa del texto constitucional con decla-

²⁷ Véase la reproducción del *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1992, en *Crónica de las reformas a los artículos 3°, 5°, 24, 27 y 130*, *op. cit.*, pp. 127-131.

²⁸ Cursivas del autor. Para una comparación del texto original del artículo 130 con el reformado de 1992, véase Sergio Elías Gutiérrez y Roberto Rives, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, *op. cit.*, pp. 409-411.

raciones que resultan ofensivas para importantes sectores de la población que no pertenecen a esa confesión religiosa. En 1991 se hicieron importantes advertencias sobre los grandes riesgos en que caería la vida política institucional del país en caso de reformarse el artículo 130 constitucional. Dichas advertencias cobran sentido en 1996, a la luz de la experiencia derivada de las declaraciones políticas del clero católico desde 1994. Así, un editorial de diciembre de 1991, publicado en *La Jornada*, resaltaba las razones por las que debe evitarse específicamente que el clero haga declaraciones políticas:

Las relaciones entre el Estado y la Iglesia no pueden, como algunos pretenden, establecerse en las mismas condiciones que con cualquier otra asociación social, política o económica, y no puede considerarse a los ministros de las asociaciones religiosas como simples ciudadanos, pues a ese carácter agregan el de considerarse representantes de un poder más allá de este mundo [...]. Por otro lado, dar plena libertad a los ministros o representantes religiosos para que puedan expresar libremente sus puntos de vista en la política es desconocer la influencia que tiene su opinión en la mayor parte de la población, e ignorar la capacidad de convocatoria que tiene la Iglesia, como quedó demostrado con las tumultuosas concentraciones político-religiosas que se organizaron con la venida del papa [...]. Las modificaciones propuestas [al artículo 130], si bien sorprendieron a muchos ciudadanos que no las consideraban necesarias, pues el acuerdo vigente era funcional para todos, plantean el cuestionamiento de cuál será la actitud de la Iglesia en el futuro sobre todo en su participación política. Queda la duda si existirá decisión para vigilar que se cumplan los nuevos ordenamientos, pues en los últimos años el activismo e injerencia política de la Iglesia ha sido una realidad cotidiana [...]. Que bueno sería que ahora sí las iglesias cumplieran con la ley y respeten el nuevo texto constitucional que les prohíbe participar en política.²⁹

Si el texto original del artículo 130 apenas bastó para mantener a raya al clero católico para que no violara la ley con sus declaraciones políticas (los ministros de otras confesiones religiosas sí han sido respetuosos de la ley), el nuevo texto constitucional se ha prestado ya a numerosos abusos según ha quedado plenamente demostrado a partir del 1 de enero de 1994. No solamente los curas de la “teología de la liberación” han violado repetidamente el inciso “e” del artículo 130

²⁹ Demetrio Sodi de la Tijera, “Las iglesias fuera de la política”, *La Jornada*, 20 de diciembre de 1991, p. 6.

constitucional reformado, sino que también el nuncio apostólico y los arzobispos se han manifestado sobre temas en los que no deberían opinar nada: la política económica del gobierno, el caso Colosio, el EPR, el EZLN, y hasta tuvieron la pretensión de imponerle a Carlos Salinas su propio candidato presidencial después del asesinato de Luis Donaldo Colosio en marzo de 1994.

Si la mayoría de las reformas constitucionales emprendidas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari contribuyeron a preparar adecuadamente a México para ingresar al siglo XXI en condiciones de competitividad en el ámbito internacional, no puede decirse lo mismo con respecto a la reforma del artículo 130. Ésta representó un retroceso al regresarle bríos a un sector políticosocial eminentemente premoderno como lo es la Iglesia católica. Lo adecuado, en todo caso, hubiera sido darle reconocimiento jurídico y facultades para administrar bienes, a fin de no afectar los derechos de otras iglesias y asociaciones religiosas, pero debieron preservarse, sin modificación alguna, las cláusulas relativas a la limitación de la actividad política del texto original de 1917, a fin de mantener acotada la muy poco confiable participación política del clero católico, que es el único en nuestro país con un historial francamente negativo. Las otras confesiones religiosas no se hubieran visto afectadas negativamente con las limitaciones políticas del texto original, y su sola presencia, jurídicamente reconocida, habría servido para reforzar y poner de manifiesto el carácter de pluralidad de cultos y creencias religiosas que afortunadamente ya hay en México.

Las razones de Benito Juárez, el constituyente de 1917, y de Plutarco Elías Calles, para mantener todas las limitaciones necesarias a la participación política de la Iglesia católica, debieron manifestarse con claridad y contundencia al presidente Salinas en 1994, al momento de llevarse a cabo las negociaciones políticas en la catedral de San Cristóbal con el EZLN y el obispo Samuel Ruiz. La lectura a tiempo de un liberal juarista como Justo Sierra podría haberle servido de advertencia profética al presidente Salinas para no modificar, o modificar con extrema cautela, el texto original del artículo 130:

El clero, abusando de su poder sobre las almas, poder inmenso de un pueblo católico casi *nemine discrepante*, incita a los ciudadanos a la desobediencia y a la rebelión contra las autoridades legítimas: el obispo circunspectamente en sus pastorales y enérgicamente en sus homilias; el cura en sus pláticas doctrinales; el fraile y el simple clérigo, con fervor homicida, en el púlpito, en el confesionario, en las tertulias de confianza

[...] ¿Quién desconoce la Constitución como la ley suprema? ¡Verdad entonces y *componenda* hoy! ¿Quién pagará el precio de la sangre derramada?³⁰

CONCLUSIONES

Las reformas constitucionales del sexenio de Carlos Salinas en materia de propiedad de la tierra y grupos indígenas sirvieron para enfrentar, en términos propios de la última década de este siglo, viejos problemas, algunos de ellos no resueltos, y heredados a la nación desde el siglo XIX. En tanto que las reformas de ese mismo sexenio referentes a cuestiones electorales, propiedad de la banca, autonomía del banco central para garantizar una mayor racionalidad en la conducción de la política económica, y derechos humanos respondieron más bien a nuevas realidades insalvables si se quiere para ingresar en condiciones de competitividad internacional a la modernidad globalizada del siglo XXI.

La decisión de reconocer personalidad jurídica a las iglesias podría haberse desarrollado también en el mismo sentido, pero el apresuramiento y la excesiva y obsequiosa concesión de demandas al clero católico, en especial en lo que se refiere a la modificación de sus limitaciones para la participación en la vida política del país, acabaron por transformar y comprometer el significado de esa reforma constitucional. El costo de la misma ha sido demasiado alto, y eso en un plazo relativamente corto, como el que va de 1992 a 1996.

La modernidad del país puede quedar gravemente comprometida con el fortalecimiento que en la última década del siglo XX han tenido dos actores políticos del pasado histórico de México y de América Latina en general: los militares y, sobre todo, el clero católico. Lo deseable sería que las otras tendencias modernizadoras, que ya actúan sobre la vida política del país, acaben por predominar y contrarresten las amenazas de actores políticos tradicionales del pasado latinoamericano, entre los cuales habría que incluir también a los grupos guerrilleros y sus pretensiones de desestabilización con estrategias de acción y programas políticos caducos, obsoletos y premodernos.

A pesar de todos estos riesgos y amenazas que penden sobre la vida política e institucional de México es posible afirmar que la LV Legisla-

³⁰ Justo Sierra, *Juárez: su obra y su tiempo*, México, UNAM, Obras Completas del maestro Justo Sierra, 1956, 2ª ed., pp. 127-128.

tura del Congreso de la Unión pasará a la historia como una gran reformadora, promotora de la modernización del país, independientemente de los aspectos negativos con los cuales deberá evaluarse también el sexenio de 1988 a 1994 en la historia política, económica, jurídica y social del México contemporáneo.