

EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

(El derecho y el poder)

SUMARIO: I. *El derecho del poder. (Relaciones entre los gobernantes).* 1. *Relaciones entre los órganos federales. Controles intraorgánicos.* A. *Ejecutivo;* B. *Legislativo:* a) *Integración,* b) *Formación de las leyes,* c) *Inviolabilidad de los miembros del Congreso;* C. *Judicial:* a) *Revisión de las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales,* b) *Nombramiento y supervisión,* c) *Competencia.* 2. *Relaciones entre los órganos federales. Controles interorgánicos.* A. *Relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo:* a) *Iniciativa de las leyes,* b) *Veto,* c) *Periodos de sesiones,* d) *Informe presidencial,* e) *Comparecencia de los miembros del gabinete,* f) *Facultades extraordinarias,* g) *Ratificación de nombramientos,* h) *Ratificación de los acuerdos internacionales,* i) *Desaparición de poderes,* j) *Facultad reglamentaria,* k) *Responsabilidad de los funcionarios públicos,* l) *Ausencia del territorio nacional del presidente de la República;* B. *Relaciones entre los órganos Ejecutivo y Judicial:* a) *Juicio de amparo,* b) *Nulidad de las elecciones,* c) *Ministerio Público,* d) *Funciones de apoyo a la actividad judicial,* e) *Indulto,* f) *Funciones de averiguación de la Suprema Corte;* C. *Relaciones entre los órganos Legislativo y Judicial:* a) *Control de la constitucionalidad de las leyes,* b) *Nulidad de las elecciones,* c) *Competencia;* D. *Relaciones entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial:* a) *Nombramiento,* b) *Destitución.* 3. *Relaciones entre los órganos federales y locales. Controles verticales.* A. *Relaciones de carácter económico:* a) *Régimen fiscal,* b) *Sistema de inversión federal;* B. *Relaciones de carácter político:* a) *Declaración de desaparición de poderes,* b) *Acción del Partido Revolucionario Institucional,* c) *Garantías de la forma republicana de gobierno;* C. *Relaciones de carácter jurídico:* a) *Legislaturas de los Estados,* b) *Reformas a la Constitución,* c) *Leyes de carácter federal.* II. *El derecho ante el poder. (Relaciones entre gobernados y gobernantes).* I. *Libertades públicas:* a) *Derecho de asociación,* b) *Derecho de expresión,* c) *Derecho de petición,* d) *Derecho al culto,* e) *Acción popular;* 2. *Garantías constitucionales;* 3. *Sistema electoral;* 4. *Representación;* 5. *Referéndum e iniciativa popular;* 6. *Derecho a la revolución.* III. *Incógnitas, actitudes e hipótesis sobre el sistema político mexicano.* 1. *Incógnitas;* 2. *Actitudes;* 3. *Hipótesis.*

Abordar un tema tan complejo y amplio como es el que concierne al sistema político mexicano constituye una empresa de suyo ambiciosa.

En este trabajo serán abordadas las manifestaciones jurídicas del sistema político mexicano, con un particular énfasis por cuanto hace a la relación entre derecho y poder. No se trata, por ende, de una mera enumeración descriptiva del sistema; se trata de buscar la correspondencia que existe entre esas disposiciones y sus destinatarios.

De ahí que busquemos las relaciones entre el derecho, como conjunto de normas que rigen la actividad del Estado y de los particulares, con el poder,

como probabilidad de imponer decisiones dentro de una comunidad. El entrecruzamiento de ambos nos permitiría situar las características del sistema político.

Cabe decir que la caracterización del sistema se encuentra íntimamente ligada a la concepción constitucional. Por eso al fraguarse las clasificaciones constitucionales se atiende bien a lo formal (rígidas-flexibles, por ejemplo), bien a lo material (nominales, normativas, semánticas, por caso). Quizá en rigor también valdría hablar de constituciones *kinéticas*, supuesto que las posibilidades de acomodación de los textos constitucionales dentro de un solo criterio clasificatorio no siempre ofrece iguales posibilidades de precisión.

En efecto, puede decirse que por su estructura la Constitución es rígida, toda vez que el procedimiento de su reforma difiere del seguido para el caso de la legislación ordinaria; no obstante, la práctica que resulta del sistema político mexicano ha demostrado la extrema flexibilidad para llevar a cabo reformas constitucionales al punto que, comparando la frecuencia de esas reformas, es posible establecer que la legislación civil o laboral cuenta con un menor número de modificaciones que la propia Constitución Federal.

En otro orden de ideas, una clasificación que encuadre a las constituciones según los términos de su aplicabilidad, también se encontrará con lo mutables que son esos términos, a pesar de lo estable de los textos mismos. Así, en el caso mexicano, es posible advertir cómo a lo largo de la vigencia de la Constitución de 1857, y otro tanto en el curso de la que corresponde a la actual de 1917, las características de la vida misma de la Constitución han oscilado en muy diversos sentidos. Nos encontramos, por lo mismo, que un mismo texto, en un mismo país, es objeto de criterios de aplicabilidad distintos. No cabe, pues, sino hablar en estos casos de constituciones en movimiento, *kinéticas*, que puede tener algunas características estables y otras huidizas.

Es así, igualmente, que el sistema político tampoco es pétreo. Las relaciones de poder y la aplicabilidad de las normas no son iguales en todo tiempo. Lo que se diga hoy, siendo desde luego opinable, sólo es válido para hoy. Pueden encontrarse datos afines o causas eficientes en el ayer; pueden predecirse actitudes y predecirse posibilidades para el mañana, pero querer reportar el análisis de un sistema al pasado es historia, y al futuro, conjetura.

Veamos, pues, en qué consiste y cómo se comporta el sistema político mexicano en la actualidad, desde la perspectiva del derecho público.

I. EL DERECHO DEL PODER. (RELACIONES ENTRE LOS GOBERNANTES)

Al hablar del derecho del poder deberíamos incluir, en rigor, cuanto concierne a la integración de los órganos que lo ejercen y las relaciones entre ellos. No obstante, lo que nos sirve para caracterizar al sistema no es tanto la enunciación escueta de cómo están integrados los órganos, sino la puntualización de sus formas de actuar.

Como ya se indicó más arriba, esas relaciones son fluidas. Aquí, el sistema se encuentra permeado por los estilos; su encuadramiento se desprende de la constitución escrita y se inscribe en la constitución viva.

Desactualizada está la tesis, por lo general mal interpretada cuando no mal conocida, de que los poderes son muchos y de que además se dividen. El poder es uno y, para su ejercicio, se da no más que una separación funcional. Pensar en una fragmentación del poder es un contrasentido. Poder dividido no es poder. Pensar, en contrapartido, en un ejercicio centralizado del poder resulta anacrónico, al menos dentro de una tradición occidental del derecho público.

En efecto, si se atiende a que la institucionalización del poder obedece no a la necesidad ni conveniencia de atender al beneficio de quienes lo detentan sino de aquellos en cuyo nombre se ejerce, habrá que convenir también en que al centralizársele se desvirtúa el propósito de su propia institucionalización.

Es por eso que la preocupación social fundamental reside en la procura de fórmulas que hagan al poder eficaz y a sus destinatarios libres. Para ello el reparto funcional de atribuciones desborda los límites mismos del poder; de ahí que consideremos insustentable que el poder se separe o se divida, y que de ese mecánico fenómeno se encuentra la panacea de la libertad.

Ciertamente un sistema político acorde con el constitucionalismo se basa en buena medida en el sistema de pesos y contrapesos que se produce dentro de los propios órganos del poder; pero en la actualidad el poder también resulta controlado desde fuera, al margen de los órganos constituidos.

Por lo mismo, las relaciones entre derecho y poder resultan definitorias para un sistema político, particularmente por las mayores o menores posibilidades de control que se den. Este es el desarrollo que se dará al trabajo, y las características del sistema político mexicano se buscarán justamente a partir del análisis de las relaciones que se producen entre derecho y poder.

1. *Relaciones entre los órganos federales. Controles intraorgánicos*

A. *Ejecutivo*

Dispone el artículo 92 constitucional que los reglamentos, decretos y órdenes del presidente de la República deberán ser firmados por el secretario del despacho, requisito sin el cual "no serán obedecidos", a menos que se refieran al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, en cuyo caso serán enviados directamente por el presidente a los respectivos titulares.

El artículo plantea, implícitamente, que a diferencia de los jefes de departamento, los secretarios del despacho ostentan una responsabilidad política, razón por la cual se hace necesario el refrendo ministerial para conferir validez a los actos del presidente.

Es evidente que una institución semejante se explica dentro de un sistema

parlamentario; pero resulta un mero requisito *pro forma* si se atiende a que dentro del sistema constitucional mexicano el presidente de la República cuenta con amplias facultades para designar y remover a los secretarios del despacho.

Se registran casos en que la aplicabilidad de disposiciones presidenciales han sido impugnadas por faltas al requisito formal de la firma del respectivo secretario del despacho; lo que no se conoce es que la falta de esa firma se haya debido a motivo distinto de un *lapsus* administrativo. Es impensable, en un sistema como el mexicano, la resistencia de un secretario a la firma de una disposición presidencial, a menos que vaya acompañada de la renuncia o de la remoción. Los presidentes de México a menudo ratifican el carácter de meros auxiliares que tienen sus secretarios del despacho. Esto en nada merma, desde luego, el poder administrativo y el clientelismo político que en su torno se constituye; pero tampoco les confiere poder político autónomo. No existen, por tanto, crisis de gabinete capaces de afectar la estabilidad del gobierno.

A ese respecto es categórica la fracción II del artículo 89 que faculta al presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho. El reclutamiento de estos funcionarios no está regido por criterios de orden estrictamente político. Si bien es cierto que algunas veces los secretarios del despacho corresponden a corrientes caracterizadas y su inclusión en el gabinete permite inferir que el presidente contará con una fuerza agregada que validará o se traducirá en apoyo para sus actos de gobierno, también lo es que entre los secretarios designados muchos hay que no tienen otra influencia que la muy personal que puedan ejercer en el ánimo del presidente; influencia difícilmente susceptible de ser estimada públicamente y usualmente referida a las relaciones de amistad existentes entre ambos.

En términos generales puede decirse que el tono predominante en las relaciones entre el presidente y sus secretarios del despacho no ofrece a éstos la opción de significarse como una fuerza real que determine o condicione las decisiones de aquél. Esto no quiere decir, desde luego, que necesariamente falte a los secretarios imaginación, iniciativa o capacidad de decisión; quiere decir tan sólo que estos atributos de su personalidad estarán, ellos sí, condicionados por el grado de confianza o delegación de atribuciones del presidente.

En la integración del gabinete presidencial se puede apreciar la progresiva tendencia de los jefes del gobierno para acumular, de manera creciente, un poder político que haga de sus decisiones una determinación incontrovertible. No deja de ser sintomático, por ejemplo, que los dos últimos presidentes, Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) hayan incluido en su gabinete a quienes en el curso de su campaña presidencial desempeñaron la jefatura del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que les postuló como candidatos. Ambos, con tales designaciones, han correspondido a uno de los estilos de la política mexicana; estilos de conformidad con los cuales los jefes del Partido pasan a ocupar un cargo en el gabinete presidencial. Ambos, sin embargo, procedieron a remover, transcurrido no mucho tiempo del inicio de su respectivo mandato, a quienes habían designado.

La actitud es comprensible. El liderazgo del PRI se ha convertido en realidad, en una función política cuyo ejercicio incumbe a la persona en quien el presidente confía. Hay que tener presente que es a través del Partido que los presidentes instrumentan decisiones políticas no reguladas: designación de candidatos —inexorablemente triunfantes— a las gubernaturas de los Estados, de candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados y, fundamentalmente, de candidato a la Presidencia de la República. Esta tarea demanda, por lo mismo, un gran confianza por parte de quien confiere el cargo. El resultado de su ejercicio significa, para quien lo ejerce, una considerable influencia en el medio político. En estas condiciones es comprensible que, cuando un nuevo presidente incorpora en su gabinete a quien durante el anterior gobierno encabezó el PRI en representación de otro presidente y participó en los entretelones que le llevaron a ser candidato y presidente de la República, lo incorpora atendiendo al prestigio o fuerza real que ese jefe del partido posee, y tan pronto como el nuevo presidente asume todos los mecanismos de control efectivo del aparato político considera como un estorbo, o por lo menos lo estima innecesario, al miembro de su gabinete que previamente ocupara la jefatura del partido oficial.

Un elemento más contribuye a fortalecer la autoridad presidencial entre sus más cercanos colaboradores. Entre las facultades no normadas del presidente, facultades “metaconstitucionales”, como acertadamente les ha denominado Jorge Carpizo, figura la de designar a su sucesor en el mismo cargo. Esa designación ha recaído, desde que el sistema consagró la práctica, en un secretario del despacho. Debe tenerse presente que tal designación, sin embargo, obedece a criterios muy subjetivos de apreciación de quien la formula y no existen, por lo mismo, reglas conocidas. En todo caso, el hecho de que los secretarios del despacho sean virtuales precandidatos a la designación de presidente —formalmente a la “postulación como candidatos a la presidencia”— reduce sustancialmente sus posibilidades de disentir de la política presidencial, así sea en cuestiones accesorias.

Ahora bien, ¿por qué la designación como sucesor presidencial se ha orientado siempre en el sentido de favorecer a algún secretario y no a otro funcionario, como pudiera ser un legislador o un gobernador? La respuesta está íntimamente vinculada a la naturaleza del sistema político mexicano. En realidad el sistema federal no pasa de ser prefiguración, como más adelante se verá, y los gobernadores al actuar, en su mayor parte, como colaboradores distantes del presidente y reducir su ámbito de acción a los problemas locales, no tienen posibilidad de involucrarse en el conocimiento de los que corresponden al ámbito nacional ni de proyectar una imagen siquiera medianamente conocida, como es el caso de algunos miembros del gabinete; a su vez, con los legisladores ocurre algo muy parecido. En efecto, estos últimos, debido a lo escaso de los recursos técnicos disponibles, a las características de su designación real, a las muy escasas oportunidades de hacer algo más que ratificar las iniciativas presidenciales —los casos en que algunos legisladores formulan observaciones opuestas a los criterios presidenciales por lo general no trascienden, y cuando así ocurre, quienes protagonizan el dife-

rendo suelen ver mermada su personal proyección política—, y en términos generales a la apagada vida que la Constitución le ha dado al órgano legislativo, hasta ahora han estado lejos de la posibilidad de ser erigidos candidatos a la presidencia.

En contrapartido, los secretarios del despacho manejan considerables presupuestos, permanecen incesantemente como centro de atención de la opinión pública, cuentan con canales de información muy sofisticados, dispensan favores y ejercen influencia. Además, su proximidad al presidente les hace, para éste, de la mayor utilidad como ejecutantes directos de sus decisiones y les convierte en depositarios inmediatos de su confianza.

Por todo lo visto se concluye que el referendo consignado en el artículo 92 constitucional como un elemento de control con relación a los actos del presidente, sólo tiene una importancia formal y, en el orden de la actividad presidencial carece de cualquier relevancia.

B. Legislativo

a) *Integración.* En los términos del artículo 50 constitucional el Congreso General se divide en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores.

En el caso del Congreso existen dos formas de control interno: una, orgánica, diferenciada, determinable, que reside en el control mutuo que se da entre los dos cuerpos que lo integran; otra, aleatoria, indiferenciada, indeterminable e inorgánica, que se produce entre los miembros de cada uno de esos cuerpos ya sea a manera individual, ya como resultado del grupo o del partido en que se encuentran inscritos esos miembros.

Por cuanto hace a la segunda modalidad de control, su vigencia es más perceptible en la Cámara de Diputados. A partir de 1963, con motivo de la reforma constitucional que introdujo la modalidad de los diputados de partido, la presencia en la Cámara de quienes militaban en la oposición, dio lugar a un juego político de rivalidades interiores, normalmente matizadas por la escasa fuerza parlamentaria de la llamada oposición y por el desgano exhibido por muchos de los militantes de ese sector, más interesados en congraciarse con quienes podían dispensarles mercedes que con un electorado desinformado y cuya votación mecánica les favorecía menos por sus tesis ideológicas o programas de acción y más por el hecho de no querer apoyar con el sufragio a un partido que de todas suertes triunfa.

En todo caso, merced a esa reforma de 1962 el número de diputados que ya tibia, ya decididamente cuestionaron las decisiones de la mayoría, introdujo un nuevo elemento de control interno en la Cámara de Diputados. Cierto es que en un país donde el sistema no ha estimulado la formación de cuadros poderosos en la oposición, y antes al contrario ha cifrado una buena parte de su éxito en la incesante e indiscriminada capacidad para asimilar, sin parar mientes en la heterogeneidad ideológica, a todos los líderes de opinión y a tantos inconformes como el sistema puede captar; cierto es, se repite, que en un país así, la oposición no puede contar con tantas

voces como para conservar un ritmo siquiera decoroso en sus actitudes de enfrentamiento.

Por esa razón, luego de la primera legislatura (1964-1967) que incorporó a los más relevantes miembros de la oposición, y en virtud de la disposición constitucional que para inhibir la fortaleza del Congreso también prohíbe la reelección de sus miembros, llegaron a la Cámara personas menores en experiencia y en capacidad de controvertir. Con todo, la Cámara de Diputados ya no fue lo que era: una caja de baja resonancia, rutinaria y en extremo burocratizada.

Tampoco se quiere decir que la Cámara haya cobrado las características de cuerpo deliberante de alta magnitud y que las prácticas parlamentarias se hayan modificado crucialmente. No. No ocurrió tanto como eso. Lo que se produjo, si bien importante para lo que previamente existía, no por ello dejó de ser modesto.

Con todo, la necesidad de negociar internamente para evitar confrontaciones graves que pusieran de manifiesto que la Cámara de Diputados seguía dominada por un grupo mayoritario de diputados priistas cuya disciplina les hace actuar, en la casi totalidad de los casos, como un bloque sin disensiones, trajo un nuevo mecanismo de control interno a la Cámara.

Así, para no poner en evidencia que a pesar del llamado pluralismo la presencia de los diputados de partido no tenía otra importancia que la de agregar algunas voces al concierto parlamentario, se optó por la vía de dar participación a los representantes de la oposición en cuestiones que no fueran de alta significación política. Así, el manejo de la Cámara de Diputados se hizo más delicado y requirió la presencia de líderes mayoritarios avezados y con una cierta capacidad conciliatoria. De alguna forma esto ayudó a trocar la tradicional prepotencia de los líderes en nuevas formas de composición política. Con esto, más que la oposición, cuyas perspectivas siempre han sido opacas, se fortaleció el sistema por dos razones: se legitimó la acción de la mayoría y se otorgó a los dirigentes de ésta la posibilidad de desarrollar nuevas capacidades políticas.

Esa modalidad de control no se modificó al sustituirse a los diputados de partido por los de representación proporcional en 1977. Debe decirse que si bien el sistema de elección se hizo más complejo, no por ello ofreció opciones que no brindara ya el sistema aplicado a partir de 1963. En efecto, de acuerdo con este último, cada partido político que obtuviera el 2.5% de la votación nacional tendría derecho a acreditar a cinco diputados de partido, más uno por cada medio por ciento hasta alcanzar un máximo de veinte diputados. Las reformas de 1972 redujeron a 1.5% el porcentaje requerido y ampliaron a 25 el total de diputados posibles por ese procedimiento. La reforma de 1977 derogó la correspondiente a 1962 y, en su lugar estableció que la Cámara de Diputados tendrá un número fijo de miembros: cuatrocientos, de los cuales trescientos serán elegidos por el sistema mayoritario y cien por el de representación proporcional. En síntesis se trata de lo mismo: dar a los partidos minoritarios, a veces nada más que simbólicos, la posibilidad de hacerse oír en el Congreso.

Para institucionalizar la acción de los diputados, así de la mayoría como de los partidos minoritarios, el artículo 70 constitucional, adicionado en 1977, establece en su párrafo tercero que podrán constituirse grupos parlamentarios, "según su afiliación de partido", y "a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados". La Ley Orgánica del Congreso, de 1979, señala también como potestativo para los diputados constituir tales grupos (artículo 38). A diferencia de la ambigua disposición constitucional —pues la garantía de la libre expresión de los diputados en forma alguna puede considerarse como consecuencia de estar afiliados a un grupo, ni esta afiliación puede a su vez convertirse en una *conditio sine qua non* para ejercer esa libertad, pues de lo contrario se estarían conculcando las posibilidades de expresión que deben caracterizar a un sistema democrático y constitucional— la Ley Orgánica señala que los grupos parlamentarios "coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitan la participación de los diputados en las tareas camerales" (artículo 39).

La formación de los grupos parlamentarios, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso, facilitará las labores parlamentarias tanto como las de control dentro de cada uno de los grupos. Esto, a su vez, permitirá concertar acuerdos de cúspides entre los líderes, con mayor comodidad.

Para compensar la influencia que puedan ejercer los grupos parlamentarios minoritarios, la Ley Orgánica del Congreso dispone la existencia de una Gran Comisión, integrada por el grupo parlamentario que ostente la mayoría en la Cámara. La Ley, sin embargo, es inconsecuente consigo misma, pues si por una parte dice que la constitución de la Gran Comisión incumbe al grupo parlamentario mayoritario (artículo 46), en la fracción I de ese mismo artículo, al precisarse el procedimiento para integrar la Gran Comisión, se señala que "los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal", y agrega en la fracción II: "los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara". ¿Se implica, con esto, que el grupo parlamentario mayoritario necesariamente ha de tener también la mayoría en todos los estados de la Unión? De ser así, no se puede explicar semejante disposición sino como una muy extraña premonición; de no ser así, el postulado esencial de que la Gran Comisión estará integrada por el grupo parlamentario mayoritario es una declaración por lo menos exagerada.

Ahora bien, partiendo de que es cierto, como lo es, que la Gran Comisión está integrada por la mayoría parlamentaria (y no se olvide que ésta corresponde al PRI), conviene examinar las facultades de esta Comisión:

— De acuerdo con el artículo 116 constitucional corresponde al Congreso aprobar los convenios que celebren los estados de la Unión por cuanto hace a la precisión de sus respectivos límites. El artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso señala que el dictamen relativo a la disposición constitucional incumbe a la Gran Comisión.

— También compete a esta Comisión proponer a la Cámara la designación

del oficial mayor de la misma, así como la del Tesorero; proponer el proyecto de presupuesto de la Cámara, y proponer a los integrantes de las demás comisiones de la Cámara.

Por lo que antecede puede apreciarse hasta qué punto es posible contrarrestar la acción de los grupos minoritarios, a quienes basta con atomizar en las comisiones, y no necesariamente en las más importantes, para mantener de alguna manera limitados en su capacidad de participación.

Otro elemento de control dentro de la Cámara de Diputados está constituido por la composición del Colegio Electoral. Al reformarse la Constitución en 1977, por cuanto hace al sistema electoral, el legislador presumió que los partidos opositoristas difícilmente obtendrían algunas diputaciones por mayoría. De aquí que haya previsto que el Colegio Electoral que calificaría las elecciones en esa Cámara estaría compuesto por sesenta presuntos diputados de mayoría y por cuarenta "presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta" (artículo 60).

El sistema es aceptable y si bien confiere al partido mayoritario la posibilidad de conservar el control sobre las decisiones del Colegio Electoral, también otorga a los partidos minoritarios la oportunidad de cerciorarse de la legalidad de los procedimientos seguidos. Este mecanismo tiene ventajas sobre todo por cuanto hace a garantizar, dentro de los márgenes posibles, la certidumbre de un proceso electoral sin vicios.

En la Cámara de Senadores los controles internos son más tenues, habida cuenta de la ausencia de senadores de oposición. Esta situación ha reportado ciertas ventajas para el sistema político, pero también es verdad que se ha traducido en un sensible deterioro de la imagen del Senado. A partir de 1962 se tomó la decisión de remozar al Congreso; pero ese remozamiento sólo ha alcanzado a la Cámara de Diputados. Tres reformas se cuentan ya (1962, 1972 y 1977) que miran a la modernización de la Cámara de Diputados; ninguna, en cambio, atiende a plantear una nueva realidad para la de Senadores.

Como resultado de una interpretación que la Constitución no permite, se considera que los senadores son representantes de las entidades federativas cuando del sistema electoral se infiere muy claramente que, al igual que los diputados, son representantes populares. Ese equívoco ha vedado que se modernice al Senado, lo que ha tenido por consecuencia que el tono político del Senado no corresponda al de la Cámara de Diputados, que el proceso de reforma sea incompleto y que el tradicional anquilosamiento senatorial ahora se acentúe por contraste.

En el caso del Senado el Colegio Electoral se integra con la totalidad de los presuntos senadores, una vez que hayan obtenido la declaratoria de haber sido electos por parte de la legislatura de la entidad federativa que corresponda, y en el caso del Distrito Federal, por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

b) *Formación de las leyes.* El proceso de formación de las leyes es el que de manera más clara permite establecer los elementos de control que se pro-

ducen entre las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión. En efecto, el artículo 72 constitucional precisa que todo proyecto de ley o decreto que no corresponda a la competencia exclusiva de alguna de las Cámaras, deberá ser discutido sucesivamente por ambas.

En la tradición parlamentaria mexicana son pocos los casos en que una Cámara desecha en su totalidad un proyecto aprobado por la colegisladora. No obstante, lo que sí se observa con frecuencia es que en el tránsito de un proyecto de una Cámara a otra, si se trata de alguna cuestión que plantea problemas particularmente delicados para la organización del Estado, o que afecta a grupos caracterizados por su influencia económica, la Cámara revisora sirve como lugar para ventilar controversias y concertar acuerdos y compromisos políticos.

En otras ocasiones, cuando los temas tratados en la Cámara de origen suscitan enconados debates de carácter público y alientan inquietud entre la clase política mexicana o, incluso, entre el sector empresarial, la Cámara revisora simplemente "congela" el proyecto. Así, el proceso de discusión sucesiva de ambas Cámaras sirve para afinar la sensibilidad política de quienes toman las decisiones, de suerte que los debates tenidos en la Cámara de origen son utilizados, fundamentalmente, como un elemento de cuantificación y de calificación de la resistencia que se produce con relación a un proyecto de ley.

La discusión sucesiva en las Cámaras también ha dado lugar a que se produzcan escisiones significativas en cuanto a la opinión y a la acción de los grupos políticos en el poder. El caso más conspicuo fue el suscitado en 1966 con motivo de la iniciación que surgió en la Cámara de Diputados para establecer la posibilidad de reelección de los mismos. Cuando el proyecto pasó de la Cámara de Diputados, donde fue aprobado por una gran mayoría, a la de Senadores, en ésta unánimemente se consideró que contravenía los principios tradicionales de la revolución mexicana (no reelección) y el proyecto fue desechado.

c) *Inviolabilidad de los miembros del Congreso.* El artículo 61 establecía, en su original y único párrafo, que los diputados y senadores eran inviolables por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y jamás podrían ser reconvenidos por ellas. Es evidente que esta inviolabilidad y la insusceptibilidad de ser reconvenidos por sus opiniones se refería no sólo al ámbito interno de las deliberaciones parlamentarias sino a la relación con otros órganos del poder. Sin embargo, es bien sabido que si los diputados y los senadores son inviolables y no hay reconvenición con efectos jurídicos que se les pueda hacer, si se registran casos en que los líderes de la fracción mayoritaria de ambas Cámaras han llamado la atención, incluso de manera pública, a otros miembros de la misma por haber expresado opiniones divergentes con relación a la sustentada por el líder.

Con motivo de la reforma política, en 1977 fue adicionado un segundo párrafo al artículo 61, que contiene dos hipótesis:

— Por un lado, se precisa que el Presidente de cada Cámara deberá velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma;

— en segundo término, se establece la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar la Cámara de Diputados y de Senadores.

En realidad, nada agrega el segundo párrafo del artículo 61 que no pudiera interpretarse como vigente a partir del texto original del propio artículo. En todo caso, podría considerarse solamente que se establece la responsabilidad del Presidente de cada Cámara para velar por el respeto al fuero constitucional. Por lo demás, la referencia a la inviolabilidad no puede considerarse sino como la declaración expresa de algo que el sistema constitucional de toda suerte garantizaba, supuesto que no es dable pensar que antes de la adición de 1977 los recintos de sesiones de las Cámaras pudiesen haber sido violados por la fuerza pública. En tal caso se habría producido un conflicto entre los órganos del poder que habría puesto en peligro la estabilidad de las instituciones y la vigencia de la Constitución. La adición, pues, corresponde sólo a un propósito declarativo.

C. Judicial

a) *Revisión de las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales.* Quizá sea en el caso de los órganos jurisdiccionales del Estado donde con mayor precisión se advierten los cauces del control que entre sí ejercen sus componentes. Con excepción de los casos expresamente señalados por la Constitución y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, existe la posibilidad de que las decisiones de un órgano jurisdiccional sean revisadas por el superior jerárquico e incluso, en el caso de la Suprema Corte de Justicia, corresponde al pleno pronunciarse cuando se haya denunciado la contradicción entre tesis sustentadas por dos o más de las salas que la integran (artículo 11, fracción XIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Es importante tener muy presente que la función de los órganos jurisdiccionales cuenta con un gran prestigio por la idoneidad de la mayor parte de quienes ejercen la delicada tarea de impartir justicia. La venalidad de algunos jueces ha sido objeto de frecuentes denuncias, pero nunca nadie ha podido asegurar que la organización judicial del país se vea afectada por casos graves de corrupción o por una corrupción generalizada.

Si bien la pureza del sistema democrático puede ponerse en duda a partir de los actos del Ejecutivo o de los actos del Legislativo, lo que no se ha puesto en duda es la existencia de un estado de derecho garantizado, fundamentalmente, por la acción de los órganos jurisdiccionales.

Cuando se examinan las causas de la estabilidad política del país —que más adelante también se verán—, se otorga mayor importancia al desarrollo económico obtenido y a la hegemonía del partido dominante, que a la acción de quienes tienen como tarea esencial preservar la vida del estado de derecho. En realidad, en pocas ocasiones, al emitirse juicios de valor político, se aprecia la importancia que tienen los órganos jurisdiccionales para consolidar la estabilidad política del país.

En México se han producido, a lo largo de su historia, hombres de gobierno de gran habilidad política y de concepciones sociales y se han dado, igualmente, fogosos oradores parlamentarios; pero también ha habido siempre, aunque su labor callada haya sido menos apreciada, hombres cuyo juicio recto, independiente y honesto han garantizado que la actividad judicial se desarrolle conforme a los más elevados ideales del derecho.

b) *Nombramiento y supervisión.* Corresponde a la Suprema Corte de Justicia designar, supervisar y transferir a los magistrados y jueces de distrito.

En efecto, el artículo 97 otorga a la Suprema Corte la facultad de designación y de cambio de adscripción, en este último caso de los jueces de distrito, y además se establece que los ministros de la Corte visitarán periódicamente tanto los Tribunales de Circuito como los Juzgados de Distrito, para vigilar la conducta de magistrados y jueces y recibir las quejas que se produzcan en su contra.

Por cuanto hace a la suspensión de los magistrados y los jueces, dispone el artículo 97 que éstos sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta "de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente". Ahora bien, la parte final del referido artículo 111 constitucional establece que la destitución de los magistrados y jueces sólo podrá ser pedida ante la Cámara de Diputados por el Presidente de la República. Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación confiere al pleno de la Suprema Corte de Justicia (artículo 12, fracción XVIII) la facultad de suspender en sus cargos a magistrados y jueces a solicitud de la autoridad judicial que conozca de alguna averiguación penal que se siga en su contra por delitos oficiales comunes. Durante el período que dure la suspensión, el funcionario correspondiente tendrá derecho a recibir hasta un 50% del salario asignado al cargo que desempeña. También se establece la posibilidad de imponer correcciones disciplinarias a los magistrados y a los jueces en los casos de faltas graves en el ejercicio de sus funciones y de suspenderlos, aun cuando no medie solicitud judicial, para consignarlos ante el Ministerio Público si aparecieren indiciados en la comisión de un delito (fracción XXX).

Por lo anterior se aprecia que si bien la parte final del artículo 111 confiere al Presidente de la República la potestad de solicitar la destitución de un funcionario judicial, de cualquier forma, sin contravenir lo dispuesto en ese precepto, la Ley Orgánica del Poder Judicial confiere a la Suprema Corte de Justicia elementos para ejercer una acción disciplinaria y un control efectivo con relación a los actos de los magistrados y de los jueces. Sin esta atribución la Suprema Corte no estaría en aptitud de garantizar la idoneidad de los funcionarios judiciales.

c) *Competencia.* Si bien incumbe a la ley determinar la competencia de los órganos jurisdiccionales, corresponde a la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 106 constitucional, dirimir las competencias que se suscitan entre los tribunales de la Federación, o entre éstos y los correspondientes a las entidades federativas, o entre las que se susciten entre los tribunales de estas últimas. Así pues, no podrá darse en ningún caso la posibilidad de que

haya un conflicto de competencia sin la posibilidad de resolverse mediante la acción del órgano constitucionalmente facultado para hacerlo: la Suprema Corte de Justicia.

2. *Relaciones entre los órganos federales. Controles interorgánicos*

Veremos ahora los controles que se producen entre los diferentes órganos que ejercen el poder público. Desde luego, tratándose, como es el caso, de una presentación esquemática, no examinaremos sino algunos ejemplos. No incluiremos los aspectos que implican relación entre órganos del poder, mas no el ejercicio de un control efectivo, como ocurre con la designación de Presidente Interino, provisional o sustituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución y con el juramento que el Presidente rinde ante el Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente al tomar posesión del cargo, en los términos del artículo 87. El artículo 87, que en su primera parte dice: "El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, la siguiente protesta", parece distinguir dos hipótesis distintas: una se refiere al hecho de tomar posesión del cargo y la otra a la circunstancia de prestar la protesta correspondiente. En todo caso, cabría preguntar si es posible tomar posesión sin rendir protesta ante el Congreso o la Comisión Permanente. En realidad, aun cuando por su redacción las dos hipótesis parecen diferenciarse, en el caso de que no se rindiera protesta se estaría incumpliendo con una disposición constitucional, lo que podría considerarse como la ruptura del orden que la Constitución garantiza, con los consiguientes resultados de orden legal y político.

En todo caso, de darse la hipótesis mencionada, no se habría producido un conflicto entre dos órganos del Poder, sino entre uno de los órganos del Poder y la Constitución misma de la que emanan sus facultades y obligaciones.

A. *Relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo*

a) *Iniciativa de las leyes.* En los términos del artículo 71, fracción I, el Presidente de la República puede iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. Aun cuando el mismo precepto otorga análogas facultades a los diputados y senadores y a las legislaturas de los Estados, lo que en la práctica se produce es que casi en su totalidad las iniciativas proceden del Presidente de la República. Este no es un fenómeno exclusivo de México, ni siquiera propio del sistema presidencial. En realidad, aun en los sistemas parlamentarios el mayor número de iniciativas de ley proviene del gobierno, si bien puede decirse que en este caso la integración del gobierno corresponde a los miembros del propio Parlamento.

Las razones que han hecho derivar hacia el órgano ejecutivo la parte más

importante de la actividad legislativa, que es justamente la de presentar iniciativas, obedece, fundamentalmente, a cuestiones de carácter técnico más que político. En efecto, en la medida que las oficinas administrativas y de gobierno cuentan con mayores elementos de información y de decisión, también están en mejores posibilidades de redactar proyectos de ley para ser sometidos a la aprobación del órgano legislativo.

La posición institucional que corresponde a los órganos Ejecutivo y Legislativo en la mayor parte de los países del mundo, se ve acentuada en el caso de México por una ostensible limitación en cuanto a los recursos técnicos de que el Congreso dispone. Por lo mismo, dotar al Congreso de la Unión de recursos suficientes para que pueda, por sí mismo, elaborar estudios ya no sólo encaminados a la formulación de iniciativas sino, incluso, al análisis profundo de las que le haga llegar el Presidente de la República, constituiría un elemento de indiscutible mejoría para el Congreso de la Unión y contribuiría a equilibrar, al menos parcialmente, sus relaciones con el Ejecutivo.

b) Veto. En los términos del artículo 72, incisos *b)* y *c)* se otorga al Presidente de la República la facultad de vetar los proyectos aprobados por el Congreso.

El inciso *b)* del referido artículo 72 establece que se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, a menos que, corriendo este término, el Congreso cierre o suspenda sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá realizarse el primer día útil en que el Congreso vuelva a reunirse. Aquí encontramos la posibilidad de que el Presidente ejerza lo que los constitucionalistas anglosajones han denominado "pocket veto". En este caso el Presidente no tiene que formular ninguna observación al proyecto; basta con que no lo promulgue y lo reserve hasta el siguiente período de sesiones para que no entre en vigor. Hay pues, la posibilidad de un veto suspensivo y de carácter tácito con relación a los proyectos aprobados por el Congreso.

Hipótesis distinta es la que contempla el inciso *e)* del artículo 72, supuesto que aquí sí se plantea que el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, sea devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen y sólo si en ésta fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de sus votos y esa misma mayoría se diese en la Cámara revisora, el proyecto sería devuelto al Ejecutivo, quien deberá promulgarlo. Es altamente significativo que el Constituyente haya incluido para este caso una mayoría calificada especial, que contrasta con la mayoría calificada simple que contiene el artículo 135. En otras palabras, para que el Congreso reforme la Constitución bastan dos terceras partes de los votos presentes, en tanto que para que el Congreso rectifique el veto presidencial son requeridas dos terceras partes del total de los votos del mismo. Así, las decisiones del Constituyente son, dentro del sistema constitucional mexicano, más flexibles que las del Presidente de la República.

Con todo, debe decirse que en las últimas décadas el Presidente nunca se ha visto precisado a retirar o rectificar sus propias iniciativas, para lo cual

cuenta con la ventajosa posición que le ofrece formar parte del mismo partido al que corresponde el bloque mayoritario del Congreso, que le permite utilizar el mecanismo popularmente diseñado como "congelamiento", del que ya se ha hecho mención, merced al cual las iniciativas que se consideren inconvenientes, por muy distintas razones, nunca llegan a ser aprobadas por el Congreso.

c) *Periodos de sesiones.* El artículo 66 de la Constitución establece que el período ordinario de sesiones del Congreso no podrá prolongarse más allá del 31 de diciembre. Se prevé, igualmente, que si las Cámaras no se ponen de acuerdo para dar término a sus sesiones antes de esa fecha, la resolución definitiva corresponderá al Presidente de la República. Es importante subrayar que no se ha reglamentado si el Presidente sólo tendría la opción de resolver el diferendo inclinándose por una de las dos posiciones que las Cámaras planteen o si, por el contrario, estaría en aptitud de sugerir una tercera fecha con la que pudiera no estar de acuerdo ninguna de las Cámaras. En el primer caso el Presidente estaría ejerciendo una función arbitral y en el segundo estaría ejerciendo una facultad próxima a la de disolución del Parlamento. Se dice próxima porque el resultado no sería la convocatoria a nuevas elecciones, pero sí se traduciría en la cesación del período de sesiones que se estuviera desarrollando. En todo caso, ésta es una facultad que tampoco se ha ejercido durante el período de vigencia de la Constitución.

Por cuanto hace a los períodos extraordinarios de sesiones previstos por los artículos 67, 79, fracción IV y 89, fracción XI, la Constitución ha introducido un significativo cambio: en efecto, hasta antes de la reforma constitucional de 1923 el Presidente podía convocar directamente a períodos extraordinarios de sesiones. A partir de esa reforma la convocatoria correspondiente es formulada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, si bien el Presidente de la República puede solicitar a la Comisión que emita la convocatoria correspondiente, aunque para hacerlo la Comisión no necesita del requerimiento presidencial.

La modificación tuvo gran importancia toda vez que depende de la decisión de la Comisión Permanente del propio Congreso convocar o no a un período extraordinario de sesiones de cualquiera o de ambas Cámaras. De esta manera se protege la independencia del Congreso frente al Presidente de la República y se establece también un elemento de control sobre el propio Presidente en la medida que la Comisión puede convocar, en cualquier momento, a sesiones extraordinarias. Bien sabido es que un Congreso en sesiones constituye un elemento de ponderación política para cualquier Presidente.

Con todo, la práctica política en México ha hecho que cuantas veces el Presidente solicita a la Comisión Permanente la convocatoria a períodos extraordinarios de sesiones, la Comisión lo acuerda y, por el contrario, la Comisión no ha convocado *motu proprio* a tales períodos de sesiones extraordinarias.

d) *Informe presidencial.* El artículo 69 de la Constitución establece que a la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso asista el Presidente de la República y presente un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Algunos autores han controvertido acerca de si el Presidente de la República debe o no leer su informe. En realidad la Constitución no obliga a que los presidentes den lectura a su informe, de la misma manera que en el artículo 93 tampoco obliga a los secretarios del despacho y a los jefes de los departamentos administrativos a que hagan otro tanto, si bien también a éstos incumbe dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

Así pues, la lectura del informe presidencial se ha convertido, fundamentalmente, en un acto protocolario y político, pues a lo único que estaría obligado el presidente sería a asistir al Congreso y hacer la presentación de su informe por escrito.

La práctica política, que tiene sus antecedentes más directos en los períodos de dictadura del siglo XIX, ha llevado a que el Presidente de la Cámara de Diputados dé respuesta al informe del presidente; informe que se supone acaban de conocer todos los miembros del Congreso. Es dudosa la facultad que se arrogan los Presidentes de la Cámara de Diputados para expresarse, en representación de todos los miembros del Congreso y calificar el informe presidencial de una manera que podría considerarse virtualmente como apriorística. Ha sido largamente censurada, por otra parte, la natural disposición de quienes contestan los informes presidenciales para asumir una actitud laudatoria y en muchas ocasiones, incluso, servil.

e) *Comparecencia de los miembros del gabinete.* Además de la obligación de informar sobre el estado que guarden sus respectivos ramos, a que ya se hizo referencia en el punto anterior, el artículo 93 también establece que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de departamento administrativo. Una reforma de 1974 amplió la obligación de comparecer también para los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas estatales de participación mayoritaria. El citatorio sólo podrá formularlo cualquiera de las Cámaras si tiene por objeto recibir un informe, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a los respectivos ramos o actividades. En 1977 se adicionó un tercer párrafo al artículo 93, de conformidad con el cual las Cámaras, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros, si se trata de la de diputados, o de la mitad, si se trata de la de senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y los resultados de la investigación "se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal". Vemos, por lo mismo, que el artículo 93 contempla dos hipótesis: una, solicitar la comparecencia de los funcionarios ya mencionados para el solo efecto de que rindan un informe; otra, la de realizar investigaciones pero sólo en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritarias. Entre ambas hipótesis se da una grande y significativa diferencia, pues en el primer caso el informe tiene un carácter público (a menos que, en los términos del Reglamento Interior del Congreso, la sesión en que este informe sea rendido tenga el carácter de secreta) mientras que en el otro, la Constitución expresamente establece que los

resultados de la investigación sólo podrán hacerse del conocimiento del Ejecutivo Federal.

La aplicación del artículo 93, por cuanto hace a las investigaciones previstas de conformidad con la reforma de 1977, todavía no se ha dado; y por cuanto hace a la comparecencia de los funcionarios aludidos, la actitud de los diferentes gobiernos ha sido muy diferente en las distintas etapas de la vida política del país.

Así por ejemplo, en el período presidencial de 1970-1976 fueron muy frecuentes las presentaciones de los funcionarios ante el Congreso en tanto que en los tres períodos presidenciales previos estas presentaciones fueron mínimas o incluso nulas.

f) *Facultades extraordinarias.* En México, el artículo 49 de la Constitución establece la separación de funciones, y declara que el ejercicio del Legislativo no podrá depositarse en un solo individuo, con las solas excepciones del artículo 29, y del segundo párrafo del artículo 131.

Ese párrafo admite que el Ejecutivo sea facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación que el propio Congreso haya expedido, así como para crear otras y para restringir o prohibir las importaciones o el tránsito de productos, artículos y efectos.

Tales facultades se pueden utilizar de acuerdo con propósitos sumamente amplios: cuando se estime urgente; cuando lo requiera el bien del país, y para regular el comercio exterior, la economía nacional, la estabilidad de la producción o "cualquier otro propósito". Se entiende, desde luego, que este "otro propósito" debe ser de la misma naturaleza de los antes apuntados, pues de otra suerte se desbordaría el límite impuesto por el artículo 49.

Del uso que el Ejecutivo haga de las facultades concedidas, deberá informar al Congreso al enviar el presupuesto fiscal de cada año.

La mayor parte de la doctrina mexicana reconoce que existen esas dos posibilidades para utilizar facultades extraordinarias; sólo algunas personas opinan que la proscripción de tales facultades es absoluta, aunque en realidad con esa interpretación se interpola a la propia Constitución.

Debido a la excesiva utilización de las facultades extraordinarias para legislar, el presidente Cárdenas decidió enviar al Congreso una iniciativa para adicionar el artículo 49. Es importante constatar el reconocimiento que, en la propia iniciativa, se hace del exceso en cuanto a su utilización.

"Ha sido práctica inveterada, decía el presidente Cárdenas, que el presidente de la República solicite al H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facultándose así la expedición de leyes que se ha estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la colectividad del Estado pudiera desenvolverse en concordia con las necesidades del país. La administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del poder legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave, el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución..."

Había, pues, un reconocimiento expreso del vicio que, durante varios años, se fue gestando hasta dar lugar a prácticas ostensiblemente inconstitucionales. Para enmendar esa situación, la iniciativa proponía adicionar el artículo 49, cuyo segundo párrafo quedaría redactado así:

“no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

Como se ve, la adición no decía nada que no estuviese ya contenido por el texto original. En realidad, no vino a significar sino una reiteración de una limitación que ya existía.

Eso no obstante, el Congreso acogió la iniciativa con gran beneplácito. El dictamen respectivo estimó “plausible” la actitud del presidente de la República, y algunos miembros de la Cámara de Diputados llegaron a decir que era en extremo encomiable que el presidente “renunciara”, en bien del poder legislativo, a una facultad que le era natural: la de legislar. Huelga decir que los señores diputados estaban distorsionando, peligrosamente, el contenido del artículo 49, y confiriendo una importancia desmesurada a una modificación constitucional que no representaba novedad alguna. La adición quedó incluida en la Constitución a partir del 12 de agosto de 1938.

Esta adición propuesta por el general Cárdenas al artículo 49, ha sido considerada, sutilmente, por Antonio Martínez Bález, como una derogación por Ley escrita de una costumbre que a su vez había derogado a la Ley escrita.

La segunda reforma sí tuvo mayor importancia y dio lugar a un debate parlamentario más responsable. El 5 de diciembre de 1950 el presidente Miguel Alemán presentó al Congreso una iniciativa de reforma al artículo 131 constitucional, de acuerdo con la cual:

“El Ejecutivo queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión; crear y suprimir las propias cuotas, así como restringir y aun prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país”.

Con esta adición, se pretendía dar mayor flexibilidad a la imposición fiscal. Correspondía a la necesidad de sustraer ciertas determinaciones legislativas de carácter eminentemente técnico, a la competencia deliberativa de un órgano de composición heterogénea y no siempre muy calificado.

El dictamen respectivo entendió que las atribuciones que ese párrafo del artículo 131 concedía al Ejecutivo, se desenvolverían dentro de las leyes-marco que el propio Legislativo dictase. Además, el dictamen presentado para su discusión en la Cámara de Diputados, también, y como consecuencia

de la iniciativa presidencial, proponía una reforma a la última parte del artículo 49, de acuerdo con la cual "en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar".

Concluye así la evolución de ese precepto constitucional que, actualmente, establece una doble posibilidad para que el presidente de la República sea investido con facultades extraordinarias para legislar, por parte del Congreso de la Unión:

- a) que sea de acuerdo con el artículo 29, que se refiere a la suspensión de garantías individuales, o
- b) que sea de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 131, que se refiere a las facultades impositivas del Ejecutivo.

g) *Ratificación de nombramientos.* La Constitución confiere al Presidente la facultad de realizar una serie de nombramientos, algunos de los cuales requieren de la ratificación del Congreso. Este es el caso tratándose de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda, para lo cual se requiere la aprobación del Senado de la República (artículo 89, fracciones III y IV y artículo 76, fracción II). Encontrándose el Senado en receso, la facultad de ratificación de los nombramientos presidenciales la puede ejercer la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículo 89, fracción XVII y 79, fracción VII).

A diferencia de Estados Unidos, en el sistema constitucional mexicano las designaciones para integrar el gabinete presidencial no requieren de ratificación por parte del Congreso; a diferencia también de lo que en ese país ocurre, la ratificación de las designaciones presidenciales se produce de una manera más o menos automática y son muy escasos los nombramientos presidenciales que han sido discutidos por el Senado y en ninguno de ellos las personas, objeto de la designación, han sido requeridos por el propio Senado ni por la Comisión Permanente para responder a las preguntas que estos cuerpos colegiados podrían hacerles.

h) *Ratificación de los acuerdos internacionales.* Es facultad del Presidente de la República dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos, en todo caso, a la ratificación del Senado de la República (artículos 89, fracción X y 76, fracción I). El requisito de la ratificación por parte del Senado se explica, en este caso, si se tiene en cuenta que en los términos del artículo 133 los tratados celebrados o que se celebren por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, constituyen, conjuntamente con la Constitución y las leyes del Congreso que emanen de la propia Constitución, la ley suprema de toda la unión y su contenido vincula a los jueces de cada Estado, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan surgir entre las respectivas constituciones locales y la Constitución, sus leyes reglamentarias y orgánicas y los tratados internacionales.

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 133 constitucional fue por lo que el constituyente otorgó al Senado la potestad de ratificar o no los acuerdos internacionales celebrados por el Presidente. Se entendía que este cuerpo colegiado, al actuar como representante de los intereses de las entidades federativas, era el único que debía pronunciarse a propósito de la ratificación de los tratados y convenios internacionales. No se tomó en consideración, sin embargo, que esos tratados forman parte de la "ley suprema de toda la Unión" y que en este caso, ciertamente excepcional, no interviene la Cámara de Diputados.

Con motivo de las reformas de 1977, la fracción I del artículo 76 amplió las facultades exclusivas del Senado, que quedó investido con la atribución de analizar la política exterior desarrollada por el Presidente de la República. El fundamento del análisis sería el informe anual presentado por el Presidente y el correspondiente al secretario del despacho. De hecho, con esta modificación sólo se recogió en la letra constitucional una práctica, tradicionalmente observada por el Congreso mexicano, que consiste en realizar un análisis del informe presidencial en el primer día del período ordinario de sesiones. Cabe puntualizar, sin embargo, que el análisis no tiene ningún valor vinculatorio para el Presidente y que, en el mejor de los casos, solamente podría dar lugar a que el Senado asumiese una posición política a propósito de las decisiones internacionales adoptadas por el Presidente.

En todo caso, la referencia que se hace en la fracción I del artículo 76 constituye por cuanto hace a la Cámara de Diputados, una limitación para que se ocupe de analizar también los aspectos correspondientes a la política internacional contenidos en el informe del Presidente, informe que, por otra parte, no se dirige de manera exclusiva al Senado sino al Congreso de la Unión.

i) *Desaparición de poderes.* Una de las atribuciones del Senado más controvertidas es la que contiene la fracción V del artículo 76. De acuerdo con ella, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, corresponde al Senado declarar que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional. Este nombramiento se hace a partir de una terna propuesta por el Presidente de la República. Encontrándose el Senado en receso, corresponde a la Comisión Permanente realizar la designación del gobernador provisional.

No se precisa si el Senado declara que han desaparecido los poderes o solamente declara que por haber desaparecido los poderes debe ser nombrado un gobernador provisional.

La Comisión Permanente solamente puede avocarse al nombramiento del gobernador provisional y entre sus atribuciones no puede considerarse incluida, a partir del texto que haga la declaratoria referida más arriba.

En la práctica, el Senado ha declarado la desaparición de poderes y acto seguido ha procedido a la designación del gobernador provisional. En el caso de la Comisión Permanente también se registran precedentes en el sentido de no haberse limitado solamente a la designación del gobernador sino de haber pronunciado, incluso, la declaratoria de desaparición de poderes.

La relación que se da en este caso entre el Presidente de la República y el Senado o la Comisión Permanente, según el caso, no se limita al simple hecho de que el Presidente presente una terna para la designación de gobernador provisional, sino que en muchas ocasiones, de manera directa, ha promovido —incluso solicitó se convoque al Senado a periodo extraordinario de sesiones— la declaración de desaparición de poderes.

En virtud de la mecánica que la Constitución establece, podría decirse que las entidades federativas están resguardadas por cuanto hace a la desaparición de sus correspondientes poderes, en virtud de que el Senado controla los actos del Presidente de la República; pero este es sólo el esquema teórico ofrecido por la Constitución. Lo que en realidad se produce es que, a través de la declaración de desaparición de poderes, los presidentes cuentan con un mecanismo muy eficaz para ejercer el control político sobre los gobernadores y el Senado de la República actúa, invariablemente, como un órgano de ratificación de las decisiones políticas adoptadas por el Presidente cuando éste resuelve que es necesario destituir, mediante la fórmula de declaración de desaparición de poderes, a los gobernadores de los Estados. Así, lejos de que el Senado refrene o condicione las decisiones presidenciales, su actitud ha sido la de ratificarlas.

j) Facultad reglamentaria. La fracción I del artículo 89 constitucional confiere al Presidente la facultad de ejecutar las leyes “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. De esta fracción se ha derivado lo que la doctrina denomina como facultad reglamentaria, merced a la cual el Presidente ejerce una importante actividad de carácter legislativo.

Ya, más arriba, se han referido los problemas que se suscitan con motivo de las facultades extraordinarias para legislar. En el caso del artículo 89, fracción I, no se trata de facultades extraordinarias sino de atribuciones ordinarias. El cuestionamiento fundamental para estas atribuciones se plantea en el caso de los reglamentos autónomos en los que, sin que el presidente esté investido de facultades extraordinarias para legislar, y sin que se desarrollen preceptos que están contenidos en normas de carácter general aprobadas por el Congreso, de todas maneras emite principios de carácter normativo que no tienen otro fundamento que el de su propia decisión. Nos encontramos así ante un caso en que el Congreso no controla la actividad legislativa del Presidente de la República. Es evidente que los fines prácticos que se puedan alcanzar mediante la interpretación amplia del artículo 89, fracción I, pueden traducirse en resultados ventajosos para el mejor funcionamiento de la administración pública; pero el problema fundamental que se plantea es el de la ausencia de relaciones de control entre el Congreso y la Presidencia de la República.

k) Responsabilidad de los funcionarios públicos. El artículo 108 constitucional establece la responsabilidad por delitos comunes de carácter oficial de los secretarios del despacho y del Procurador General de la República.

En el caso de los delitos del orden común, corresponde a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado y declarar, por mayoría absoluta del total de sus miembros, si hay o no lugar a proceder en contra del acusado (ar-

tículo 109). En el caso de los delitos de carácter oficial corresponde al Senado erigirse en gran jurado, aunque no podrá iniciar la averiguación correspondiente sin la acusación previa por parte de la Cámara de Diputados (artículo 111 y 6, fracción VII).

Para no hacer nugatoria la facultad conferida al Senado, el artículo 112 proscribía la posibilidad de que se conceda al reo la gracia del indulto.

En los últimos años se ha observado la clara decisión del Gobierno Federal en el sentido de contrarrestar la acción delictiva, por lo menos de algunos funcionarios. No se ha producido, con todo, la aplicación de los artículos mencionados, toda vez que los funcionarios involucrados tampoco han respondido a aquellos a que se refiere el artículo 108 constitucional. En esta medida, las acciones que corresponden a las Cámaras de Diputados y de Senadores permanecen en el texto constitucional como un dispositivo apto para garantizar la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación en el ejercicio de sus funciones aunque no se hayan aplicado los correspondientes preceptos a partir de la promulgación de la Constitución en 1917.

1) *Ausencia del territorio nacional del Presidente de la República.* Para que el Presidente de la República pueda ausentarse del territorio nacional es requisito imprescindible que cuente con la autorización del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, estando aquél en receso. En sus términos originales el artículo 88 confería esta atribución solamente al Congreso de la Unión; pero, considerando los inconvenientes de convocar a períodos extraordinarios de sesiones para autorizar la salida del Presidente de la República, cada vez que los compromisos internacionales de éste le obligaban a trasladarse al extranjero, fue introducida una reforma en 1966, que también facultó a la Comisión Permanente del Congreso para concederle el permiso correspondiente.

En rigor, la solicitud del permiso para ausentarse del territorio nacional ha sido tramitada siempre como una cuestión de carácter meramente protocolario y jamás se han puesto a discusión las razones presidenciales para salir al extranjero.

En los términos del artículo 76, fracción IV y 79, fracción I, corresponde al Senado de la República o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso dar su consentimiento para que el presidente disponga de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados y fije la fuerza necesaria.

B. Relaciones entre los órganos Ejecutivo y Judicial

a) *Juicio de amparo.* Las relaciones entre los órganos Ejecutivo y Judicial de la Federación tienen, sin duda alguna, una gran repercusión en la vida constitucional del país. Particularmente es relevante la acción que desempeñan los órganos jurisdiccionales tratándose del juicio de amparo, en los términos de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Un examen detenido de los casos sometidos al conocimiento de los tribunales federales permite establecer que, al menos en el orden cuantitativo, el número de fallos contrarios a los intereses de la autoridad y, por ende, favo-

rables a los del particular, es realmente muy crecido. Este es un aspecto de alta importancia para preservar la estabilidad de las instituciones supuesto que, si bien es cierto que en el orden político las instancias de acción para los ciudadanos pueden considerarse reducidas, también lo es que tratándose de la preservación de sus garantías constitucionales el sistema constitucional ofrece los elementos idóneos para hacerlas valer por lo menos en todos aquellos casos en que no existe de por medio una razón de Estado.

b) *Nulidad de las elecciones.* El artículo 97 constitucional fue adicionado con motivo de la reforma política de 1977. Se confiere a la Corte la facultad para practicar, de oficio, la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público "pero sólo en los casos en que, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión". La adición a este párrafo es francamente desconcertante en la medida en que da lugar a que la Suprema Corte ponga en duda la legalidad de todo un proceso electoral, lo cual, en caso de llegar a darse alguna vez, significará una crisis constitucional.

Por otro lado, una facultad como la que ahora se le da a la Suprema Corte politiza su acción o por lo menos representa el riesgo de que se llegue a politizar en algún momento, lo cual desvirtúa la esencia misma de su trayectoria histórica y de su función jurisdiccional.

Sin duda, de los capítulos que constituyeron la reforma política, éste ha sido el más polémico y vulnerable. No se puede decir que el mecanismo previsto agregue ningún procedimiento saludable para el sistema de control recíproco entre los órganos que ejercen el poder.

c) *Ministerio Público.* Dentro del capítulo cuarto del título tercero de la Constitución, que lleva por epígrafa "del Poder Judicial" se encuentra una disposición referida al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios son nombrados y removidos por el presidente y se encuentran presididos por el Procurador General de la República, quien a su vez es colaborador directo del Presidente (artículo 89 fracción II y 112). No deja de llamar la atención que la disposición correspondiente al Ministerio Público figure en el capítulo relativo al órgano judicial, a pesar de constituir, como se dice, una dependencia directa del Ejecutivo.

Sólo es posible explicar esta aparente antinomia si se considera que lo más probable es que el Constituyente haya abrigado serias dudas respecto de la colocación precisa del Ministerio Público que, más que una dependencia del Ejecutivo Federal, debía estar inscrito formal y materialmente en el ámbito correspondiente a la organización jurisdiccional.

d) *Funciones de apoyo a la actividad judicial.* El artículo 89 fracción II señala entre las facultades y obligaciones del Presidente la de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Debe entenderse, por lo mismo, que se trata de una función de apoyo que no podríamos considerar propiamente entre las que corresponden a los actos de control entre los diferentes órganos del Estado, pero cuyo puntual cumplimiento sí tiene relevancia en cuanto concierne a la impartición de la justicia. De ahí que lo hayamos consignado en este capítulo.

e) *Indulto*. El artículo 89 en su fracción XIV faculta al Presidente para conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales, así como a los sentenciados por delitos del orden común sólo en el Distrito Federal.

Con el ejercicio del indulto el Presidente tiene la facultad jurídica de modificar el alcance de una resolución jurisdiccional cuando a su juicio así lo amerite el caso.

f) *Funciones de averiguación de la Suprema Corte*. El párrafo tercero del artículo 97 faculta a la Suprema Corte de Justicia para nombrar a alguno o a algunos de sus miembros, o bien a algún juez de distrito o magistrado de circuito e incluso, para designar a uno o a varios comisionados especiales con el objeto de averiguar la conducta de algún juez o magistrado o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual. Por la redacción del precepto se desprende que en este último caso la Corte sólo puede actuar *motu proprio* en tanto que en el primero sólo puede hacerlo a requerimiento del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o del Gobernador de algún Estado.

Así, encontramos que la facultad para realizar la averiguación a que se refiere el párrafo tercero del artículo 97 es facultad de la Suprema Corte, que deberá ejercer en parte a requerimiento de alguna de las entidades ya mencionadas y en parte como resultado de una decisión autónoma. De esta suerte, el Presidente de la República puede solicitar a la Suprema Corte que averigüe la conducta de algún funcionario judicial y la Corte tiene la obligación de realizar la averiguación, si bien en los términos del precepto los resultados de la misma no deben ser necesariamente hechos del conocimiento del Presidente ni ir seguidos de alguna sanción específica.

C. *Relaciones entre los órganos Legislativo y Judicial*

a) *Control de la constitucionalidad de las leyes*. De acuerdo con los artículos 103 y 107, la Suprema Corte de Justicia está facultada para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes. Esta es una importante disposición por cuanto hace a las relaciones que se dan entre los órganos Legislativo y Judicial, si bien, merced a la limitación para que la Suprema Corte emita una declaración general de inconstitucionalidad, se disminuye la importancia del control de la constitucionalidad y se introduce un elemento de inequidad entre los mexicanos, supuesto que una disposición declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia sigue en vigor y es aplicable a todos aquellos que no la hayan recurrido.

El sistema mexicano, pues, no deja de ser tímido por cuanto hace a la fuerza que confiere a las declaraciones de la Suprema Corte de Justicia frente a las leyes que estime inconstitucionales. Seguramente con esto se quiso evitar que en México se produjera lo que en Estados Unidos ha sido denominado como el gobierno de los jueces, pero a cambio se ha dado lugar a que surjan problemas como el que ya se apuntaba, de ostensible inequidad, y se ha debilitado la acción de la Corte.

b) *Nulidad de las elecciones.* En un apartado previo se ha hecho referencia al contenido del artículo 97 en su párrafo 4º, relacionándolo con las relaciones de control entre los órganos Ejecutivo y Judicial. A los argumentos críticos ya aducidos cabe agregar, tratándose de las relaciones entre los órganos Judicial y Legislativo, que el artículo 60, en sus párrafos III y IV, desvirtúa y condiciona la posibilidad de que la Corte intervenga en el caso de las elecciones para diputados y senadores.

El artículo 60 declara procedente el recurso de reclamación contra las resoluciones del Congreso Electoral de la Cámara de Diputados. Desde luego, en los términos del artículo 97, la Corte, ex-oficio, también podría avocarse el conocimiento del caso. Sin embargo, cualquiera que sea la circunstancia el resultado es análogo: si la intervención de la Corte ex-oficio, en los términos del artículo 97, su función se considera solamente en transmitir los resultados de la investigación a "los órganos competentes"; tratándose de la hipótesis prevista en el artículo 60, la función de la Corte se reduciría a darle su parecer a la Cámara de Diputados para que ésta decidiera lo que a su buen juicio considerara preferible. Así, nos encontramos con que la fuerza moral de la Suprema Corte de Justicia se ve subordinada a los intereses políticos que en un caso determinado predomine, aunque en ambos casos la intervención de la Corte se haya producido a partir de la inicial estimación, por parte de ella, de que fueron cometidas violaciones sustanciales en el cuerpo del proceso electoral. El deterioro del sistema constitucional sería en cualquier caso, de gran magnitud.

c) *Competencia.* De acuerdo con lo previsto en los párrafos IV y V del artículo 94, las atribuciones de la Suprema Corte, sus períodos de sesiones, el funcionamiento del pleno y de las salas, las atribuciones de los ministros, el número y competencia de los tribunales de circuito y de los jueces de distrito, así como la responsabilidad en que incurran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación, se rigen por la Constitución y por lo que dispongan las leyes reglamentarias y orgánicas. Además, la propia ley determinará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia establecida por los Tribunales Federales sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federal o locales, así como sobre los tratados internacionales de los que México sea parte y los requisitos para su interrupción o modificación.

Es explicable que sea la ley la que determine una buena parte de los asuntos mencionados en el párrafo precedente, ley cuya elaboración compete al Congreso de la Unión. Sin embargo, lo que la práctica ha establecido —y se trata, sin duda, de una práctica saludable—, es que en muchos aspectos que conciernen a la competencia y a la organización de los órganos jurisdiccionales, el Congreso de la Unión sigue muy de cerca los planteamientos técnicos elaborados por la Suprema Corte de Justicia. Gracias a esto las disposiciones normativas en materia judicial se han caracterizado por su precisión técnica y por su idoneidad para ofrecer a los funcionarios judiciales posibilidades reales para cumplir con las labores asignadas.

D. *Relaciones entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial*

Dentro del sistema constitucional mexicano también se dan casos en que los tres órganos del Poder tienen entre sí relaciones de control.

a) *Nombramiento*. Corresponde al Presidente de la República someter el nombramiento y las solicitudes de licencia y renuncia a los ministros de la Suprema Corte de Justicia a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, según el caso (artículo 89 fracción XVIII, 79 fracción V, 96, 98 y 99).

Previene el artículo 96 que la Cámara de Senadores debe decidir acerca de la propuesta de nombramiento en un término improrrogable de diez días y si nada resuelve se tiene por aprobado el nombramiento. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, corresponde al Presidente hacer un tercer nombramiento que, con carácter provisional, surte efecto desde luego y sólo es sometido a la aprobación del Senado en el siguiente período ordinario de sesiones.

En cuanto a las faltas temporales de los ministros, sólo procede la intervención del Presidente y del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, cuando la ausencia exceda de un mes. En los demás casos las faltas temporales son suplidas por los ministros supernumerarios.

Por cuanto hace a los casos de renuncia señala la Constitución que ésta sólo procede por causas graves y debe ser sometida al Presidente de la República. Sólo si éste la acepta, la envía para su aprobación al Senado, o en su defecto, a la Comisión Permanente del Congreso.

Por lo que se ve, tanto la designación como los permisos para ausentarse temporalmente y la aceptación de la renuncia de los ministros de la Corte están sujetos a la intervención del Presidente y del Senado de la República. El sistema condiciona la libertad de los ministros de la Corte y subordina el proceso de designación y sustitución a las decisiones de otros órganos del poder. Debe observarse que, en contrapartida, tratándose de las elecciones para Presidente de la República, Diputado Federal o Senador, la Suprema Corte de Justicia apenas cuenta con la facultad de emitir una opinión.

b) *Destitución*. En los términos del séptimo párrafo del artículo 111 el Presidente de la República está facultado para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como de los Magistrados de Circuito, jueces de distrito, y por cuanto hace a las autoridades judiciales del Distrito Federal, también de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los jueces del orden común. En tales casos la Cámara de Diputados, en primer término, y si ésta la aprueba por mayoría absoluta de votos, la de Senadores después, declara que el funcionario queda privado de su puesto independientemente de la responsabilidad legal en que hubiera incurrido.

3. *Relaciones entre los órganos federales y locales. Controles verticales*

El sistema federal en México, cuyos albores se produjeron así que la independencia fue alcanzada, se ha caracterizado por un proceso incesante de deterioro de las facultades que corresponden a las entidades federativas. Este deterioro se observa tanto en el orden normativo, donde de manera sucesiva se ha restado facultades a las entidades federativas, como en el acontecer fáctico donde también se aprecia una progresiva erosión de las facultades que les corresponden, observándose, en cambio, la expansión de las atribuciones jurídicas y políticas de los órganos federales.

Con todo, el sistema federal mexicano continúa garantizado por la Constitución y forma parte de la rutina declarativa nacional. La centralización creciente que se manifiesta de manera muy conspicua en los órdenes político, comercial, financiero y cultural, está condicionada, no obstante, por las disposiciones constitucionales que todavía reservan para los Estados algunas atribuciones importantes.

A. Relaciones de carácter económico

a) Régimen fiscal. La Constitución faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (artículo 73 fracción VII) y para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, de todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los terrenos. También sobre los yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas, los productos derivados de la descomposición de rocas, los yacimientos minerales y orgánicos de materiales susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Asimismo, son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales o las aguas marinas interiores, las lagunas y esteros que se comuniquen con el mar, los lagos interiores de formación natural, las aguas de los ríos y sus afluentes, las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes cuando sirven de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o cuando atraviesen más de una entidad federativa, las aguas de los lagos, lagunas o esteros, las de los manantiales que broten en las playas, los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores. La explotación, uso y aprovechamiento de estas aguas es también facultad de la Federación.

También corresponde al Congreso establecer contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros

productos derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (artículo 73 fracción XXIX y 27, párrafos cuarto, quinto y sexto).

Las entidades federativas participan en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria del propio Congreso de la Unión establezca. A su vez, las legislaturas locales fijan el porcentaje correspondiente a los municipios de los ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Por otra parte, las entidades federativas no pueden prohibir ni gravar, a la entrada ni salida de su territorio, ninguna mercancía nacional o extranjera. También les está vedado gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales y extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, y están imposibilitadas para mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que impliquen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras; no pueden gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (artículo 117).

Finalmente, el artículo 118 establece que las legislaturas de los Estados sólo con el consentimiento del Congreso de la Unión podrán establecer derechos de tonelaje o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Si se tiene en consideración la muy distinta distribución de los recursos económicos del país, podrá observarse que sólo en algunos casos las entidades federativas disponen de recursos adecuados para satisfacer sus más inmediatas necesidades. En su mayor parte, por lo mismo, las obras importantes y la prestación de los servicios públicos esenciales dependen de las decisiones del gobierno federal y de sus organismos descentralizados.

En las entidades donde el concepto federal se encuentra más arraigado, la expresión usual es la de asumir posiciones políticas de confrontación con el gobierno federal y esto, desde luego, sólo resulta posible ahí donde la concentración del capital privado alcanza proporciones significativas. De esta suerte, sólo en las entidades donde el proceso de industrialización es importante, como en Nuevo León, Jalisco y el Estado de México, o en aquellas donde la agricultura y la ganadería proporcionan recursos importantes también, como Veracruz, Sonora y Sinaloa, cobran cierta vigencia algunos postulados políticos que resultan del sistema federal. Y aun en esos casos no se trata de planteamientos de origen popular o que partan de la conciencia cívica local; son simplemente posiciones adoptadas por los nuevos defensores del federalismo: los industriales, comerciantes, banqueros y terratenientes.

En las últimas décadas se ha podido apreciar una muy clara orientación de esas entidades federativas en el sentido de ofrecer resistencia a algunas decisiones de carácter político adoptadas por el gobierno federal. De ahí deriva, entre otras cosas, la fuerza económica con el correlativo peso político de sectores como el denominado "grupo Monterrey". De ahí deriva también

la resistencia a algunas determinaciones del gobierno federal asumidas por agricultores y ganaderos en Sonora, para sólo citar un par de ejemplos.

Una consecuencia política importante de la penuria fiscal de los gobiernos locales ha sido la sujeción de los gobernadores no sólo al gobierno federal sino, incluso, a los grupos económicamente poderosos dentro de sus respectivas entidades. Así, al fortalecerse los órganos centrales del gobierno y debilitarse los órganos locales se ofrece también a los grupos particulares una importante posibilidad de ejercer presión sobre el sistema político nacional.

b) *Sistema de inversión federal.* En virtud de que, como ya se dijo, la mayor parte de los recursos fiscales de las entidades federativas se destinan a cubrir las más inmediatas necesidades, tales como el pago de profesores y trabajadores de los servicios públicos, la realización de obras de infraestructura económica queda sujeta, invariablemente, a las disposiciones del gobierno federal.

Mediante el sistema de inversiones federales en las entidades federativas, el gobierno central dispone de uno de los elementos más eficaces para ejercer el control político sobre los gobiernos locales. Ya se vio que también existe el mecanismo constitucional que permite declarar desaparecidos los poderes en las entidades federativas; pero éste sólo se utiliza en casos extremos. Los mecanismos habituales, reguladores de la acción de los gobiernos locales, se encuentran, fundamentalmente, en el sistema de inversiones federales. A tal punto se ha llegado en el proceso de despojar a las entidades federativas de sus posibilidades de decidir autónomamente el destino de la inversión pública, que en el gobierno del Presidente Luis Echeverría se llegaron a constituir comisiones de desarrollo económico de los diferentes estados de la unión, dependientes directamente de la Secretaría de la Presidencia de la República. De esa suerte, una dependencia del presidente decidía el destino y el monto de la inversión federal. Desde luego, esto dio lugar a un peculiar manejo político de la inversión pública que se caracterizó por la subordinación de los gobernantes al gobierno federal, como ya se ha dicho, y por la formación de grupos políticos con lealtades muy particulares dentro del gabinete presidencial, encaminados a significarse como un grupo dispuesto a influir en el complejo proceso de la sucesión presidencial.

Así, se da la paradoja de debilitar a los gobiernos locales, por una parte, aunque por la otra, para fortalecerlos se les obligue a formar parte de grupos políticos que ejercen el poder o aspiran a detentarlo.

B. *Relaciones de carácter político*

a) *Declaración de desaparición de poderes.* Con relación a este punto ya se ha hecho referencia en la parte I, inciso 2, subinciso i.

b) *Acción del Partido Revolucionario Institucional.* No pueden examinarse las características del sistema político mexicano sin tener muy presente la acción desarrollada por el Partido Revolucionario Institucional, órgano político que funciona como instrumentador de las decisiones político-electorales del Presidente de la República.

En sus orígenes, el partido político fundado por el presidente Plutarco Elías Calles, tuvo entre otras motivaciones la de superar la lucha por el poder entre facciones que históricamente correspondían a un movimiento social y político homogéneo. El catalizador de esta decisión fue, sin duda alguna, el atentado de que fue víctima el general Alvaro Obregón.

La consecuencia práctica de la formación de un partido político que en su momento aglutinó a todas las corrientes importantes surgidas del movimiento revolucionario iniciado en 1910, fue la de poner en manos del Presidente de la República un eficaz instrumento político para el ejercicio y centralización del poder.

Durante varias décadas el PRI ejerció un poder incontestado. Los únicos cuestionamientos importantes al poder establecido provinieron, incluso, de grupos desmembrados del propio PRI. Sólo cuando la necesidad de darle un nuevo cauce institucional a la participación electoral de los mexicanos se hizo sentir, se dieron los primeros pasos con la instauración de los diputados de partido en 1963, con las reformas subsiguientes de 1972 y, finalmente, con el proceso denominado "Reforma Política", en 1977.

Con todo, el PRI no ha perdido su capacidad hegemónica dentro del electorado mexicano capacitado y, por añadidura, a partir de la formación y actitudes tradicionales del partido oficial, también los denominados partidos de oposición han seguido un modelo de alta centralización en la adopción de sus decisiones.

Para desactivar a los grupos locales de poder, durante muchos años se llevó a cabo una a veces áspera campaña en contra de los llamados caciques. Era evidente que estos caciques representaban un obstáculo para la expresión libre de los ciudadanos en las entidades federativas o en algunas regiones del país y la participación política de los ciudadanos quedaba condicionada a la inclusión o no en el grupo de afectos al correspondiente "cacique". Sin embargo, la relación de estos caciques con los órganos centrales del poder tenía una doble característica: por un lado representaban o podrían representar un apoyo decidido e importante para implantar las decisiones de los órganos centrales del poder, por el otro exigían también que se les delegaran facultades importantes y su poder local les otorgaba una posibilidad de negociación con el centro ejercer también en provecho propio. Debe considerarse que la clientela de los caciques locales también se englobaba en la medida que ellos se significaban como gestores y como negociadores ante los órganos centrales del poder.

Los llamados cacicazgos se diluyeron en muy buena medida merced a la acción iniciada por el partido gubernamental, en unas ocasiones coaccionándolos; en otras disolviendo las fuentes económicas de su poder y unas más enviándolos incluso al extranjero. Así los caciques importantes fueron paulatinamente desapareciendo en el ámbito de la influencia política nacional y dejando su lugar a los delegados del partido en el gobierno.

La práctica generada por el actual Partido Revolucionario Institucional ha sido asumida también por la mayor parte de los partidos políticos llamados de oposición, con excepción, quizá, del antiguo movimiento sinarquista,

actualmente Partido Demócrata Mexicano, cuya fuerza central se localiza todavía en las entidades en que el movimiento cristero se desarrolló con particular fuerza.

Así, a la fecha, las entidades federativas carecen, incluso, de grupos políticos organizados capaces de exigir una parcela de poder frente al que ejercen los órganos centrales del gobierno. Lo que se previó es que al disminuirse las facultades de los grupos políticos locales se dejaría la capacidad de influir políticamente sólo en manos de los grupos económicos que, después de todo, cuentan con elementos no sólo de negociación sino, incluso, suficientes para ejercer presión sobre los órganos centrales del gobierno.

Ese fenómeno se acentúa toda vez que, llegado el momento de designar candidato al gobierno de un estado, la disyuntiva a que suele enfrentarse el presidente, a través del PRI, es la de dar cauce a las expectativas de los grupos locales llevando al poder a alguien con fuerza o al menos con identificación también local, o bien, a manera de próconsul (de acuerdo con la práctica romana, cuyo correlato persa fueron las satrapías) designar a quien corresponda a su estricta confianza. Lo mejor que llega a ocurrir es que, a veces, hay quienes reúnen ambas características. En todo caso las decisiones tomadas de conformidad con la primera opción son pocas y cuando son adoptadas corresponden, en lo general, al propósito de acallar inquietudes crecientes o soslayar conflictos potenciales.

c) *Garantías de la forma republicana de gobierno.* El artículo 122 de la Constitución previene que los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. Establece también que, en caso de sublevación o trastorno interior, les prestará igual protección siempre que, en este caso, sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo si aquélla no estuviera reunida.

Esta es una disposición que permite garantizar la forma democrática republicana y representativa de gobierno, pero que veda a los Poderes de la Unión la posibilidad de intervenir discrecionalmente supuesto que su participación, para atender los casos de sublevación o trastorno interior, sólo puede darse en función de una solicitud expresa de la entidad federativa a través de su correspondiente legislatura o, como ya se vio, del gobernador.

Debe considerarse, sin embargo, que en los términos del artículo 29 constitucional también cuando se produzcan perturbaciones graves de la paz pública o en cualquier otro caso que "ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto", el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recursos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

Es evidente que las hipótesis planteadas en los artículos 29 y 122 son distintas supuesto que, en el caso del artículo 122, se puede dar la asistencia de las fuerzas que dependen de los Poderes de la Unión sin que se decreta la suspensión de garantías, al mismo tiempo que, de acuerdo con el artículo 29, pueden suspenderse las garantías sin que se haga necesaria la intervención federal en las entidades federativas o sin que, dada esta inter-

vección, se requiera la excitativa por parte de las legislaturas locales o del gobernador del Estado.

C. Relaciones de carácter jurídico

a) *Las legislaturas de los Estados* tienen derecho, en los términos del artículo 1 fracción III, a presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión. Este derecho pueden ejercerlo de manera directa las legislaturas de los Estados como las diputaciones de los mismos y, al igual que en el caso de las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, reciben el beneficio de pasar de inmediato a la comisión correspondiente.

En el caso de las legislaturas se trata, sin embargo, de una facultad raramente utilizada.

b) *Reformas a la Constitución.* Para que la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos pueda ser adicionada o reformada se requiere, además de la decisión del Congreso adoptada por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, que el respectivo proyecto de reformas sea también aprobado por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Se significa así el carácter del pacto federal que la Constitución consagra.

En la práctica, raros son los casos en que un proyecto de reformas a la Constitución, aprobado por el Congreso, ha sido rechazado por las legislaturas de los Estados. Como ejemplo puede citarse la iniciativa presentada por el Presidente Lázaro Cárdenas en el sentido de extender el derecho al sufragio en la mujer; iniciativa que fue aprobada por el Congreso y que nunca alcanzó la mayoría requerida en las legislaturas de los Estados.

c) *Leyes de carácter federal.* El proceso de centralización que se ha seguido dentro del sistema constitucional mexicano reconoce dos momentos culminantes: el primero con motivo de la reforma constitucional que en 1921 promovió José Vasconcelos y que dio lugar a la constitución de la Secretaría de Educación Pública, con lo cual este servicio público dejó de ser de la competencia exclusiva de las entidades federativas y la Federación asumió también facultades importantes en esa área. El segundo corresponde a la federalización de la legislación laboral en 1929, dejando a las entidades federativas solamente la aplicación de la ley.

El resultado de esas dos reformas, a la distancia del tiempo que ya ha corrido, se significa en primer lugar, por la preponderancia de la Federación dentro del sistema educativo nacional y por la muy marcada tendencia en el sentido de federalizar también la jurisdicción laboral.

II. EL DERECHO ANTE EL PODER (RELACIONES ENTRE GOBERNADOS Y GOBERNANTES)

Veamos ahora cuáles son las relaciones existentes entre los destinatarios del poder y los órganos que lo ejercen. Cabe precisar que podría verse una antinomia al hablar, por un lado, del derecho y por otro lado del poder, su-

puesto que un orden jurídico que no es susceptible de aplicación coactiva no es, en realidad, un orden jurídico. Por lo mismo, los términos derecho y poder, si no sinónimos, sí son complementarios.

Sin embargo, al establecer la distinción entre los órganos del poder y los destinatarios del poder podemos hacer también una distinción paralela entre el derecho que asiste a los primeros, mismo al que hemos titulado "derecho del poder" y el que concierne a los segundos, mismos que por su naturaleza lo ejercen ante el poder. Así, utilizando una categoría weberiana de poder que ya quedó precisada en la primera parte de este trabajo, podemos, ya hechas las reservas del caso, hablar válidamente del derecho ante el poder.

En la realidad política nos encontramos también con que las dos esferas del derecho pueden mantenerse diferenciadas, si bien se integran en algunos casos y entran en colisión en otros.

La importancia de examinar los derechos ante el poder resulta esencial cuando se trata de determinar las características de un sistema político. Definir a un sistema político solamente a partir de la organización de los órganos del poder podría conducir a una visión parcial y, por lo mismo, inexacta de las características de ese mismo sistema. Por eso es crucial precisar también cuáles son las relaciones de control que se dan por cuanto hace a los destinatarios del poder con relación a los detentadores del mismo.

1. *Libertades públicas*

a) *Derecho de asociación.* El artículo 9º constitucional consigna la garantía de asociación, limitando su ejercicio para cuestiones de carácter político solamente a los ciudadanos mexicanos. Esta limitación es explicable supuesto que el artículo 39 de la Constitución señala que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio y que es el pueblo el titular de la soberanía nacional. Así pues, existe un nexo de congruencia entre los artículos 9º y 39 de la Constitución, supuesto que si de la acción ciudadana resulta la integración y acción del poder público y la primera es consecuencia necesaria del ejercicio de la soberanía nacional, no puede plantearse la posibilidad de que ciudadanos extranjeros intervengan en el proceso político mexicano.

Otra importante limitación que establece el artículo 9º, explicable por lo demás, consiste en que ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

La base legal de los partidos políticos y de los sindicatos —si bien en el primer caso también existe una referencia expresa en el artículo 41, y en el segundo en la fracción XVI del artículo 123—, se encuentra en el artículo 9º constitucional, y son los partidos políticos y los sindicatos los canales naturales para la expresión y defensa de los derechos que corresponden a los mexicanos en tanto que ciudadanos y en tanto que trabajadores.

Del ejercicio de los derechos ciudadanos a que hace referencia el artículo 9º constitucional depende, en realidad, que toda la estructura del Estado que

prevé la propia Constitución, sobre vigencia. Sin su intervención, sin la expresión de la voluntad popular, la vida republicana, democrática, representativa y federal apenas constituiría un enunciado programático. La intervención decidida de los ciudadanos y su participación política son, por lo mismo, condición indispensable para la caracterización del sistema.

b) *Derecho de expresión.* El artículo 6° constitucional garantiza que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, a menos que constituya un ataque a la libertad, a los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público. Mediante adiciones llevadas a cabo en 1977 se consigna también que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

A su vez el artículo 7° señala que es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.

Así, los artículos 6° y 7° de la Constitución se conjugan para hacer viable en México la expresión de las ideas.

Bien sabido es que no existe posibilidad de desarrollo democrático si la capacidad de los ciudadanos para expresar y para difundir sus puntos de vista se ve de alguna manera coartada. Asimismo, uno de los elementos que ha demostrado mayor eficacia para servir como control a la acción de los gobernantes es la capacidad de informar y de expresar las ideas. De las libertades públicas y de los instrumentos de que disponen los ciudadanos para preservarlos y para ejercer una función crítica con relación a los detentadores del poder, ninguna es tan importante como la que corresponde al derecho de expresión.

Los medios de difusión han multiplicado su influencia en el seno de la sociedad civil. Esto, que constituye un derecho por cuanto hace a la capacidad de respuesta de la sociedad frente a los actos del gobierno, llega a caracterizarse hoy también, y de manera paradójica, como un peligro para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por un lado, existe el riesgo de que grupos de interés monopolicen la acción de los medios de difusión y los desvíen del propósito de informar con veracidad y objetividad; por otro, cobijándose con el manto de la libertad, hay quienes desvirtúan el legítimo ejercicio de la expresión pública y lo convierten no en un elemento de control de los órganos del poder, sino en un instrumento de chantaje público.

Es por esto que se explica la adición al artículo 6° de la Constitución en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado. La Ley Orgánica, que desdoblaría en múltiples preceptos esta disposición constitucional, ha sido, sin embargo, obstaculizada por la acción de quienes pudieran haberse visto perjudicados con la misma. Ni los grupos poseedores de los más importantes medios de difusión, ni quienes en lo personal pudieran haber visto cancelada o siquiera condicionada su provechosa capacidad de expresión, aceptaron de buen grado tal reglamentación y pusieron, para combatirla, todos los argumentos a su alcance.

La tarea informativa en una sociedad libre debe ser preservada por la propia sociedad dentro de los términos de la mayor probidad. Quienes la ejercen para su provecho personal o la desvían para beneficiar sólo a

algunos grupos interesados, desvirtúan la que ya hemos considerado como una de las más relevantes formas de libertad pública. Para contener, dentro de los cauces naturales, a quienes poseen los medios de información y a quienes, a través de ellos, se expresan, no hay mejor dispositivo que el ofrecido por la cultura cívica de los pueblos. Por esto mismo, donde los niveles de esta cultura son bajos, donde, incluso, son bajos los de la cultura en general, el campo se ofrece propicio para que unos cuantos medren y otros muchos se abstengan.

Por esto mismo, dentro del sistema político mexicano, los medios de difusión, más que en un instrumento de control sobre los gobernantes, se han convertido en un instrumento de manipulación sobre los gobernados. Lo que se estatuyó para beneficio de la colectividad se ha convertido en forma de presión para esa misma colectividad; lo que se estatuyó para supervisar la acción de los gobernantes se ha constituido en la caja de resonancia de los dictados del gobernante.

Esa desviación dañosa de la función pública de informar y del ejercicio público del derecho a la expresión, oculta muchos de los procederes ajenos a la democracia, a la representatividad y a la forma republicana de gobierno. Es verdad que existen expresiones independientes respetables por honorables; pero ante el impacto que producen en las grandes mayorías los medios masivos de comunicación, los comentarios correctivos para reorientar a la opinión pública, provenientes de unos cuantos columnistas y editorialistas, muy apreciables son, pero de muy escasa eficacia resultan. Es por eso que la política informativa del Estado se liberalizó considerablemente en los últimos años, permitiéndose que mediante la edición de libros o la publicación de columnas políticas y editoriales, muchos mexicanos expresen su franco disenso por cuanto hace a los actos de Gobierno. Con ello se legitima la acción misma del Gobierno y se legitima también la acción masiva de los medios de información, acción en la cual, como ya se dijo, la manipulación informativa se ha convertido en una forma cotidiana de ejercer el derecho constitucional de expresión.

Sin embargo, el riesgo de contar con medios informativos que en vez de controlar al poder sean controlados por el poder, resulta quizá más tolerable que la perspectiva de que esos medios informativos sean manejados exclusivamente por los grandes detentadores de la riqueza, que orientarían su acción ya no siquiera en el orden de apoyar las concepciones políticas y sociales, discutibles o no, de la organización estatal, sino las concepciones estrictamente particulares de los poseedores de la riqueza económica nacional.

El ejercicio del derecho a la expresión reclama, por lo mismo, además de la cultura general y cívica a que ya se hizo referencia, de una estructura económica más equilibrada que no permita la utilización del derecho de todos para el beneficio exclusivo del interés de unos pocos.

Por otro lado, también se sabe que el ejercicio irresponsable e irreflexivo de las libertades que los medios de difusión ofrecen puede llevar a los órganos de gobierno a desatender las funciones que prioritariamente les encomiendan para enfrascarse en polémicas de desgaste que limiten sus posibili-

dades reales de acción y, en el caso de los titulares de los órganos de gobierno, puede también orillarlos a asumir actitudes de defensa de la imagen política personal en detrimento de las funciones del gobierno.

c) *Derecho de petición.* El artículo 8° de la Constitución señala que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

A su vez, el segundo párrafo del artículo 9° señala que no se considerará ilegal, y por lo mismo no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición a una autoridad, siempre que no se profieran injurias contra ésta ni se haga uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee.

El ejercicio del derecho de petición, característico de una sociedad libre, encuentra, en el caso mexicano, un valladar no tanto de orden político cuanto de carácter administrativo. En efecto, el crecimiento incontrolado de la administración pública representa, a la fecha, una barrera para el ejercicio del derecho de petición, particularmente cuando se promueve a título personal. No se trata, por lo mismo, de una decisión política encaminada a desatender las peticiones de los ciudadanos mexicanos; se trata, fundamentalmente, de una realidad que corresponde a una burocracia hipertrofiada, dotada de grados importantes de impunidad que permite —en contravención a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 8°, que obliga a contestar por escrito cualquier petición que se le haga llegar a un funcionario— desatender esta responsabilidad pública.

Consecuencia directa de este fenómeno es la corrupción dentro del sistema administrativo que se caracteriza, en los altos niveles, por comisiones concedidas a los funcionarios que otorgan contratos y, en los bajos niveles administrativos por lo que en la jerga cotidiana se denomina como “mordida”. Ambas cosas, en la realidad, constituyen peculado.

Las repercusiones de orden político de estos fenómenos se traducen en desprestigio para la administración pública, cuya vulnerabilidad es particularmente aprovechada, de muy diversas formas, por los grupos económicos, por los llamados partidos políticos de oposición y por los medios informativos. Consecuencia de ese fenómeno es el distanciamiento entre el administrado y la administración, significado por una profunda desconfianza del administrado y un marcado escepticismo en cuanto a la eficacia del administrador.

d) *Derecho al culto.* Los artículos 24 y 130 de la Constitución, resultado de una difícil experiencia histórica a lo largo de varias décadas durante el siglo XIX, consignan la libertad de cultos y precisan las características para su ejercicio.

El segundo párrafo del artículo 24 prescribe que todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los que a su vez estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad. A su vez, el artículo 130 precisa que para ejercer el ministerio de cualquier culto es requisito ser mexicano por nacimiento y que los ministros de los cultos nunca podrán, en reuniones públicas ni privadas, constituirse en junta, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o

en general del gobierno, ni tendrán voto activo ni pasivo ni derecho para asociarse con fines políticos.

La supremacía del Estado con relación a la iglesia es un hecho histórico a partir del movimiento de reforma; la libertad de cultos es, igualmente, una conquista que procede de ese mismo movimiento que dio fin a la intolerancia religiosa caracterizada por la religión de Estado.

La Constitución faculta a las legislaturas locales para determinar, según las necesidades de las propias entidades, el número máximo de ministros de los cultos. En el caso del Distrito Federal la ley que reglamenta el séptimo párrafo del artículo 30 constitucional señala, en su artículo primero, que el número máximo de los ministros de cada culto no podrá exceder, en ningún caso, de uno por cada cincuenta mil habitantes.

Lo que en realidad encontramos es que la flexibilidad de las normas constitucionales en esta materia procede tanto de quienes deben hacerlas cumplir como de quienes las deben acatar. Es público que los actos de culto religioso son celebrados por ministros de nacionalidad mexicana y extranjera; que el número máximo establecido, que en el caso del Distrito Federal apenas alcanzaría a ser de 140 sacerdotes católicos, es ostensiblemente rebasado, y que los actos de culto externo —éstos sí por mucho tiempo proscritos—, fueron, sin embargo, permitidos por la autoridad misma, que también autorizó su amplia difusión, a través de los medios informativos, con motivo de la visita del Papa a México. Así pues, en materia de culto, gobernados y gobernantes participan de una tácita colusión para vulnerar los preceptos constitucionales.

e) *Acción popular.* El párrafo cuarto del artículo 111 concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Es frecuente escuchar expresiones de irritación pública referidas a la comisión de actos que se consideran delictivos por parte de los altos funcionarios de la Federación. Curiosamente, a esas expresiones nunca se sigue la aplicación del derecho de acción popular que la Constitución garantiza. Más que el desconocimiento de ese derecho su no utilización refleja, en muy buena medida, la ausencia de una cultura cívica que lleva a asumir las preocupaciones por el buen funcionamiento del gobierno como algo esencial para la vida comunitaria.

2. *Garantías constitucionales*

Ya hemos referido en el capítulo correspondiente al derecho del poder cómo está garantizado, en el orden procesal, el respeto por las garantías que la Constitución otorga.

En el orden sustantivo es posible señalar que las garantías constitucionales se inscriben en dos grandes grupos: de una parte las garantías individuales de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica, y de otra las garantías sociales particularmente caracterizadas por el derecho del trabajo y al trabajo.

La propia Constitución prevé, en su artículo 29, la posibilidad de suspender las garantías individuales. A este respecto, la Constitución no precisa qué garantías son susceptibles de afectación. Se refiere solamente a aquellas que sean obstáculo para hacer frente, con rapidez y facilidad, a la situación que motivo la suspensión y señala, expresamente, que la suspensión no puede contraerse a un individuo determinado.

En opinión de Mario de la Cueva, la redacción del artículo 29, de acuerdo con el texto original en la Constitución de 1857, demostraba que el Constituyente había querido proteger los derechos del hombre aun en los casos de grave peligro para el país, y que "en ninguna hipótesis permitió que la voluntad del titular del poder ejecutivo sustituyera a la Ley".

Esa es una interpretación generosa del texto mencionado. En realidad, teniendo en cuenta los problemas que su aplicación suscitó, podemos inferir que no había una tan rígida defensa de las garantías individuales.

Según Ulises Schmill, y parece una interpretación aceptable, en el sistema constitucional mexicano el artículo 29 sólo puede afectar la vigencia de los anteriores 28 artículos; pero no la de los que siguen, que también consagran garantías, como es el caso del artículo 123, en que aparecen garantías sociales.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que algunos de los derechos reconocidos por el artículo 123, como el de huelga, están íntimamente vinculados con las garantías de asociación y reunión, que aparecen en el artículo 9°. Igual ocurre con la garantía de libertad de trabajo, que aparece en el artículo 5°. Así, siendo esos artículos directamente afectables, también el 123 resulta alcanzado.

Por otra parte, se afecta al juicio de amparo, toda vez que no puede invocarse la protección jurisdiccional para las garantías sujetas a restricción.

A falta de disposición constitucional expresa, podemos ocurrir a la práctica legislativa. Encontramos aquí que las garantías suspendidas han sido las consignadas en los artículos 4°, 5°, párrafo primero, 6°, 7°, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, 22, párrafo tercero y 25.

Esas garantías suspendidas corresponden al libre ejercicio profesional; a la libertad de trabajo; a la libertad de expresión; a la libertad de tránsito; a la irretroactividad de las leyes; a la privación de la libertad, propiedades, posesiones o derechos; a las garantías del procedimiento; a las garantías del procesado y a la imposición de las penas como exclusiva de la autoridad judicial; al carácter de las penas, y a la inviolabilidad de la correspondencia.

Debe tenerse muy presente, como lo hace Felipe Tena Ramírez, que en tanto la Constitución de 1857 excluía categóricamente de la suspensión la garantía de la vida, el texto actual no impone, de manera expresa, ningún límite.

En el preámbulo de la Ley de Prevenciones Generales de junio de 1942, relativa a la suspensión de garantías, se decía que en nuestra historia constitucional nunca se había dado el caso de que el presidente de la República contase con la suma de facultades legales de cuyo ejercicio se hallaba investido el presidente Manuel Ávila Camacho, a partir de 1942, pues "ni aun en

la época de la intervención francesa se le otorgaron éstas en los términos de la amplitud requerida”.

Lo importante de la Ley de Previsiones Generales fue haber precisado el alcance de la suspensión de garantías. Se determinó por ejemplo, que las disposiciones dictadas en relación a las garantías contenidas en los artículos 4º y 5º de la Constitución, obedecían tanto a la necesidad de proveer a las actividades conexas con el estado de guerra, como a la de impedir cualquier acto que, con la apariencia de ser trabajo lícito, pudiera en realidad significar una actividad peligrosa para el Estado mexicano.

Por lo que toca a la libertad de expresión, se puso énfasis en la conveniencia de alentar a los medios de comunicación con el fin de que proporcionaran, tanto a la opinión pública como al Ejecutivo, una imagen de la realidad mexicana. “No sería prudente, se decía, prescindir del parecer de la prensa a través de sus informaciones diarias.” La limitación que, por ende, se impuso a los medios de difusión (erróneamente se hablaba de “órganos de publicidad”) fue que contasen cuando menos con tres meses de existencia, aunque no se precisó si antes de la declaración de suspensión de garantías o antes de la entrada en vigor de la Ley de Previsiones Generales.

Las deficiencias de técnica jurídica de esa Ley fueron muchas. Sobre todo, porque se invadieron campos de acción que trascendían a lo meramente legislativo; el Ejecutivo se arrogó facultades de índole jurisdiccional, de muy dudosa justificación.

El derecho de reunión, por su parte, se limitó sólo para aquellas que tuvieran por objeto tratar asuntos políticos.

De las restantes restricciones, la más importante es la que atañe a la vida. En la Constitución de 1857, como ya se ha dicho, quedó expresamente excluida la posibilidad de que las leyes de emergencia pudiesen afectar la vida. En 1917 esa excepción desapareció del artículo 29 y, en el caso que comentamos, la Ley de Previsiones Generales, en su preámbulo, declaró que “ha estimado el Ejecutivo, de momento, no establecer restricción alguna a la garantía de la vida”.

La suspensión de garantías se ha manejado en México con gran cuidado, y si bien su justificación teórica reside en los conceptos que ya la teoría política ha calificado como razón de Estado, en la práctica nos encontramos con que se han producido virtuales suspensiones de las garantías sin su declaración expresa por parte de los órganos competentes.

En 1968 se produjeron en México disturbios del orden público surgidos, principalmente, de la actividad estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México y en el Instituto Politécnico Nacional. El origen de esos disturbios fue un enfrentamiento entre estudiantes de dos escuelas de nivel preparatorio, reprimidos por agentes del orden público. La protesta en contra de esa represión y los múltiples intereses de circunstancia política que vinieron a sumarse a ese detonador, dieron como consecuencia un movimiento de gran envergadura que puso en grave conflicto la paz pública en la capital del país.

Como decisiones de Gobierno se impidió la concentración de grupos manifestantes; esto sin que haya mediado una declaración previa suspendiéndose las garantías constitucionales correspondientes. El ejército intervino para sofocar manifestaciones de carácter público, llegándose a producir un número indeterminado de muertos y heridos. Esto, igualmente, sin que para entonces se hubiera producido la declaratoria de suspensión de garantías.

En el orden jurídico constitucional los actos aludidos constituyeron una vulneración de las garantías individuales, pues en ningún caso medió su suspensión previa. En el orden de las consideraciones políticas, que en este caso prevalecieron sobre las de carácter estrictamente constitucional, no se decretó el estado de excepción, quizá para no transferir el control político de la situación de las instituciones civiles a las instituciones militares.

En todo caso, se consigna lo anterior para señalar que, con excepción de los casos graves en los que el Estado entiende que media la seguridad de las propias instituciones, el respeto por las garantías es observado.

3. Sistema electoral

El artículo 34 constitucional, reformado en 1969, redujo de 21 a 18 años la edad mínima requerida para tener la calidad de ciudadano.

Con esta reforma se pretendía incorporar a la vida electoral a un importante número de jóvenes mexicanos, cuya actividad política había sido particularmente acentuada en el curso de 1968. Sin embargo, a pesar de que también fueron muchos los candidatos jóvenes que figuraron en las siguientes elecciones federales de 1970, la participación de los ciudadanos de 18 años parece haber sido relativamente escasa. Con todo, en la medida que se avanza en un proceso de desarrollo de la cultura cívica nacional, es razonable que aumente la participación de los jóvenes, con lo cual el objetivo de la reforma de 1969 surtirá efectos, por lo menos en el largo plazo.

Un aspecto interesante de la concepción política de la soberanía aparece en los artículos 35 y 36. En efecto, de acuerdo con la fracción I del artículo 35, votar es una prerrogativa del ciudadano y, en los términos de la fracción III del artículo 36, votar es, a su vez, una obligación ciudadana.

Este tratamiento dual del sufragio como derecho-obligación, se desprende de una concepción también dual de la soberanía: por un lado la soberanía nacional y por otro lado la soberanía popular. Dentro de una concepción propia de la soberanía popular, el ejercicio del voto es un derecho de cada ciudadano para participar en la integración de la voluntad general; según el concepto de la soberanía nacional, votar se convierte en una obligación para con el cuerpo nacional, pues la soberanía se ejerce, en este caso, a través de los representantes de la Nación. Este mismo concepto dual se encuentra también en los artículos 39 y 41 primer párrafo de la Constitución.

El aspecto de mayor relevancia por cuanto hace al sistema electoral, aparece consignado en el artículo 41 de la Constitución que establece el régimen legal de los partidos políticos y en los artículos 52, 53 y 54, que consignan las características de las elecciones.

Por cuanto hace a los partidos políticos, la adición al artículo 41 constitucional, llevada a cabo en 1977, señala que se trata de entidades de interés público, cuyos fines son promover la participación popular en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones cívicas, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, según los programas, principios e ideas postuladas por cada partido y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

Además, dice también ese artículo "los partidos políticos tendrán derecho a utilizar, en forma permanente, los medios de comunicación social de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos por la ley" y garantiza que durante los procesos electorales federales los partidos políticos deberán contar "en forma equitativa" con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Por su parte, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada en diciembre de 1977, tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, así como la organización, funcionamiento y prerrogativas de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales (artículo 1°). El artículo 48 de esta Ley desarrolla los principios contenidos en el artículo 41 constitucional que señala que los partidos políticos tienen garantizado el acceso, en forma permanente, al radio y a la televisión (con lo cual se restringe el precepto constitucional que habla "de los medios de comunicación social", entre los cuales, además de la radio y de la televisión, obviamente se incluye a la prensa periódica). Tienen derecho, asimismo, a disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales y a contar en forma equitativa, durante los procesos electorales con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular; gozan de exención de impuestos y disfrutan de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

A su vez, el artículo 49 fija las bases para que los partidos políticos ejerzan las prerrogativas antes mencionadas. Así, cada uno de los partidos políticos dispondrá del tiempo que por ley le corresponde al Estado en los canales de radiodifusión en forma equitativa y con periodicidad mensual. Esos tiempos tendrán preferencia en la programación estatal que formula la Secretaría de Gobernación y la duración de las transmisiones se incrementará durante los periodos electorales. Además, se estatuye que las transmisiones tendrán siempre cobertura nacional y que la Comisión de Radiodifusión, dependiente de la Secretaría de Gobernación, tendrá a su cargo los aspectos técnicos de la realización de los programas y de las aperturas de los tiempos correspondientes. Cada partido determinará, en todo caso, y de manera libre el contenido de las transmisiones que correspondan al uso de su tiempo, sin que las transmisiones puedan realizarse al margen de las disposiciones constitucionales y legales que rigen en materia de información.

Por cuanto hace a las publicaciones, se ofrecen a los partidos los recursos indispensables para que realicen una publicación mensual y trimestral. Tales recursos consisten en papel, impresión, distribución y "los medios para man-

tener su propio cuerpo de redactores". Asimismo, los partidos políticos pueden utilizar espacio de la publicación que edite la Comisión Federal Electoral, en la que se insertarán artículos, ensayos y cualquier otro material informativo de interés del partido.

Por cuanto hace a las campañas electorales y a la propaganda requerida, se establece que, una vez efectuado el registro de candidatos, cada uno de los partidos contará con un número mínimo de carteles y volantes en los que aparecerá la denominación y emblema del partido, así como el nombre del candidato. Se garantiza que los partidos políticos tendrán a su disposición un local para celebrar reuniones públicas en cada una de las cabeceras de los distritos electorales plurinominales que, como adelante se verá, pueden ser hasta en número de cinco en toda la República.

Con estos medios se ha procurado proporcionar incentivos superiores a los partidos políticos, de suerte que puedan hacer escuchar su opinión a través de la radio y de la televisión y que, para la difusión impresa de sus proposiciones políticas, cuenten con el apoyo financiero requerido. No se han fijado, sin embargo, límites para los gastos de campaña de acuerdo con las posibilidades propias de cada partido político, de suerte que, si bien se ofrece apoyo a quienes carecen de recursos, no se establece en forma alguna una mínima proporcionalidad en las erogaciones que se practican en el curso de la campaña por parte de los partidos y de sus candidatos, dejando, por lo mismo, al arbitrio de unos y otros obtener y erogar mayores cantidades de dinero.

En la práctica política mexicana nunca se ha ejercido vigilancia alguna sobre los gastos de campaña de los candidatos a cargos de elección popular, el de presidente incluido, y no existe tampoco precepto legal alguno que les obligue a rendir cuentas al término de sus campañas. Por lo mismo, se ha generado la costumbre de que los grupos económicos importantes del país e incluso las agencias de los gobiernos federal y locales ofrezcan de manera más o menos subrepticia apoyo financiero a los candidatos a cargos de elección popular, con lo cual, evidentemente, se establecen compromisos políticos al margen de la información pública y en algunos casos también al margen del interés nacional.

Un aspecto importante de la reforma política aparece contenido en los artículos 31 y 34 de la ya mencionada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

En efecto, estas disposiciones regulan el procedimiento para la obtención del registro de los partidos políticos, condicionado al resultado de las elecciones, estableciéndose que puedan participar en las mismas partidos sin registro y que sólo lo obtendrán cuando hayan logrado, por lo menos, el 1.5% del total en la elección para la que se logró el registro condicionado. El partido político que no obtenga ese porcentaje perderá todos los derechos y prerrogativas que le conceden la Constitución y la ley.

Mediante ese procedimiento de registro condicionado se consiguió superar la reticencia del Partido Comunista Mexicano para intervenir en los procesos electorales. Este partido, sin cuya participación electoral se hicieron vir-

tualmente la mayor parte de las reformas constitucionales de 1977, se negó categóricamente a solicitar el registro por la vía ordinaria, manifestando el nombre de cada uno de sus afiliados en la República. La reticencia del Partido Comunista es explicable habida cuenta de que por largas décadas funcionó en la clandestinidad y estima que el conocimiento individualizado de sus miembros podría dar lugar a medidas represivas por parte del Estado. Así pues, para conservar una especie de semiclandestinidad se optó por darle la posibilidad de obtener el registro condicionado al resultado de las elecciones, de manera que se sabe el número de los electores con que cuenta, mas no la identidad de sus miembros. Esto se explica en la medida misma que una vez transcurrido el proceso electoral los dirigentes del Partido Comunista Mexicano declararon que en cualquier momento, si las circunstancias lo exigen, están en posibilidad de volver a la acción política clandestina.

Lo que la ley no establece con relación al registro condicionado es si el partido que obtuvo su registro definitivo, por haber conquistado más del 1.5% de los sufragios en un proceso electoral, puede perderlo en caso de que el porcentaje de la votación obtenida en cualquiera de los subsecuentes procesos sea inferior a ese porcentaje mínimo. De no procederse así el estímulo para intervenir activamente en las campañas electorales puede verse mermado.

Para completar el sistema de los partidos políticos, discutir ideas y difundir ideologías, el artículo 50 de la LOPPE admite que los ciudadanos puedan agruparse en asociaciones políticas nacionales; que, según agrega el artículo 51, son formas de agrupación susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos. Toda asociación política, señala a su vez el artículo 52, sólo podrá participar en procesos electorales federales mediante convenios de incorporación con un partido, incorporación que, sin embargo, no le priva de su propia personalidad jurídica.

Uno de los vicios técnicos que la reforma política permitió superar dentro de la Constitución, se refiere a la modificación del artículo 52 constitucional. En efecto, desde 1917 este artículo establecía que el número de circunscripciones electorales dependería, en cada caso, del número de habitantes que la propia Constitución establecía para caracterizar a cada distrito. Así, resultaba que, aun cuando la Constitución en su artículo 52 fijaba el número de habitantes que formarían un distrito electoral, en la práctica siempre se encontraba que el precepto constitucional estaba desactualizado, particularmente por el veloz crecimiento de la población comparado con la verificación decenal de los censos correspondientes. Este problema fue corregido al establecerse en el nuevo texto del artículo 52 que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos uninominales fijos, y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

A su vez, en los términos del artículo 53, también reformado, la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. Esta ex-

presión se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, pero se precisa que en ningún caso la representación de un Estado podrá ser inferior a dos diputados de mayoría.

Por cuanto hace a la elección de los 100 diputados, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.

El artículo 54 constitucional fija, a su vez, las bases generales para la elección de esos cien diputados, que consisten en:

— Para obtener el registro de sus listas regionales el partido político que lo solicite deberá acreditar que participa con candidatos a diputado por mayoría relativa en cuando menos la tercera parte de los distritos uninominales, que son, como ya se dijo, 300.

— Ese partido político nacional tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos de acuerdo con el procedimiento de representación proporcional siempre y cuando no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría y alcance cuando menos el 1.5% del total de la votación depositada a favor de las listas regionales.

— Al partido que cumpla con lo anteriormente señalado le serán asignados, por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en circunscripción correspondiente. En todo caso, agrega el precepto, “en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes”.

— Si se diera el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales, hubieran obtenido en conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las diputaciones que deban asignarse por el principio de representación proporcional.

Como se puede ver, la reforma procura extender la participación de los partidos de la llamada oposición, cuidando, sin embargo, que el número de sus representantes no ponga en peligro el equilibrio interior de fuerzas que se produce en la Cámara de Diputados. También se ofrece a estos partidos la posibilidad de acomodar, en el orden de la lista de candidaturas en las circunscripciones plurinominales, a los candidatos que, de acuerdo con el interés del partido, y no necesariamente con el del electorado, deban estar presentes en la Cámara de Diputados. De acuerdo con el sistema previo, de diputados de partido, instaurado en la reforma constitucional de 1963, la asignación de las diputaciones se hacía, en el caso de cada partido, de acuerdo con el número de votos que los candidatos de ese partido hubieran obtenido. De esta suerte se respetaba, de una manera más escrupulosa, la decisión del electorado y se sorteaba el problema que plantea la decisión inconsulta, unilateral y muchas veces manipulada, que ahora pueden adoptar los dirigentes de los partidos políticos al señalar la posición que en la lista regional corresponde a cada uno de sus candidatos. Esta medida tiene, desde luego, la dudosa ventaja política de potenciar conflictos de intereses internos en los partidos de oposición.

Por cuanto hace a los procedimientos electorales, el artículo 157 de la LOPPE señala dos fórmulas alternativas, una llamada de representatividad mínima y otra llamada de primera proporcionalidad. Para aplicar la fórmula de representatividad mínima es necesario determinar el porcentaje mínimo, el cociente natural y el resto mayor. Para la aplicación de la fórmula de primera proporcionalidad se computarán el cociente rectificado, el cociente de unidad y también el resto mayor. Se introducen, por lo mismo, elementos de complejidad técnica difíciles de advertir para un electorado poco familiarizado con cualquier tipo de proceso electoral. Esto explica la abstención creciente, por parte del ciudadano, que cada vez en menor número participa en los comicios federales.

Por otra parte, lo que en la realidad ocurre, de acuerdo con el nuevo procedimiento establecido, es que cada ciudadano cuenta con dos votos, uno para elegir diputados, de acuerdo con el principio de elección mayoritaria relativa y otro para participar en la elección de diputados, según el principio de representación proporcional. Esta posibilidad del doble voto permitiría que los partidos contendientes celebraran acuerdos para solicitar del electorado que vote por un partido, en el caso de los diputados de mayoría, y por otro partido en el caso de las listas para diputados elegidos según el principio de representación proporcional. De esta forma se ofrece a los partidos políticos la posibilidad de influir en el electorado distorsionando la identificación real de los ciudadanos con un partido político determinado. En otras palabras, se pone en manos de los partidos políticos la posibilidad de celebrar acuerdos de cúpula que permitan manipular la decisión del electorado en el sentido que más convenga a los propios partidos. Este es un fenómeno que se ha producido de manera frecuente en muchos de los lugares donde el sistema de representación proporcional ha sido establecido.

4. *Representación*

El artículo 51 de la Constitución señala que la Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación. El problema político que se ha venido planteando en los últimos lustros para una vinculación efectiva entre los representantes y sus representados, reside en las reservas que el propio electorado tiene por cuanto a la idoneidad de quienes formalmente la representan.

Esa actitud psicológica del electorado, que se traduce en prácticas abstencionistas espontáneas, tiene, entre otras causas, la de una imagen distorsionada del proceso por el cual los partidos políticos, particularmente el Partido Revolucionario Institucional, eligen a sus candidatos. Entre las expresiones populares más difundidas figura la de "dedazo", para referir al procedimiento seguido cuando el partido en el poder postula candidatos a cargos de elección popular. Por esa expresión se significa que quien o quienes deciden acerca de los candidatos a ser postulados constituyen, ciertamente, un reducido grupo hegemónico del poder y que para sus decisiones sólo toman en considera-

ción sus propios intereses o, en todo caso, su muy subjetiva apreciación de los intereses nacionales.

Antes de que se diera tan peyorativa denominación al procedimiento para postular candidatos, también fue muy difundida la práctica que tenían los dirigentes del PRI en el sentido de notificar a las asambleas que habían de postular candidatos, los nombres de éstos mediante la remisión de sobres lacrados.

Este vicio que afecta desde sus orígenes al proceso electoral, pues inhibe la libre participación ciudadana en la designación misma de los candidatos, tiene como punto de partida las omnímodas facultades presidenciales que, como ha señalado Jorge Carpizo, resultan del sistema y que, como podría también agregarse, puede afectar al propio sistema. En efecto, si bien es cierto que el país necesita de un poder político altamente concentrado para romper resistencias atávicas al progreso e introducir rudimentos de organización social que hagan posible el progreso mismo, lo que en la actualidad puede constatarse es que se inicia el efecto regresivo de lo que hasta ahora había venido constituyendo una de las garantías para la estabilidad política. No es posible pensar que las decisiones políticas, adoptadas en un momento histórico determinado y que sirvieron para sortear los escollos que entonces se ofrecían para regularizar la vida institucional en México, sigan constituyendo un elemento de desarrollo en el momento actual. Por el contrario, en la medida que la estabilidad política permitió cimentar la confianza en las instituciones, se hace necesario legitimizar la acción de esas instituciones.

5. Referéndum e iniciativa popular

De acuerdo con la reforma al artículo 73 fracción VI, de diciembre de 1977, el Congreso de la Unión está facultado para legislar, en lo relativo al Distrito Federal, conforme a las siguientes reglas: "Segunda. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale."

Esta disposición constitucional incorpora a las instituciones políticas mexicanas dos de los elementos característicos de la democracia semidirecta. Como se sabe, además de la iniciativa popular y del referéndum, caracterizan a la democracia semidirecta el plebiscito y la revocación. Algunos autores incluyen también el veto popular, como una modalidad distinta del referéndum.

El referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo. La diferencia con el plebiscito reside en que éste es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político.

El mecanismo introducido en el artículo 73 de la Constitución mexicana tiende a la implantación del referéndum legislativo, constitutivo, especial y local. Del reglamento que se elabore podrá establecerse si tendrá carácter obligatorio o facultativo, consultivo o de ratificación, sucesivo o preventivo.

Queda por determinar en el reglamento, igualmente, la materia o materias sobre las que podrá pronunciarse la ciudadanía a través del referéndum.

La experiencia del referéndum demuestra que así como éste constituye una de las características del sistema de democracia semidirecta, también permite inferir que en muchas ocasiones ha sido utilizado por regímenes dictatoriales que buscan, a través del referéndum, su legitimación. Así lo demuestra, en el presente siglo, la utilización del referéndum por Mussolini, Hitler y Franco, y por diversos dictadores latinoamericanos, como Duvalier en Haití; en el siglo XIX son claros los casos de los referenda napoleónicos de 1802 y 1851.

Hay también casos de clara manipulación de la expresión popular, como los que se produjeron con motivo de la creación y aprobación de la Constitución de la República Árabe Unida en 1958. De 7.5 millones de votos, sólo 286 fueron en contra.

En la actualidad, los ejemplos más importantes de la utilización del referéndum los encontramos en Suiza, Italia y Estados Unidos. Al calificar a estos ejemplos como los más significados, se hace teniendo en cuenta, principalmente, la circunstancia del referéndum regional en Italia, cantonal en Suiza y estatal en la Unión Americana. Se trata, en efecto, de un desarrollo muy vigoroso del sistema refrendario aplicado particularmente a las entidades locales.

En América Latina son ocho los países que en la actualidad recogen la figura del referéndum. Entre éstos tiene también particular significación el caso de Argentina, donde a partir de la constitución de la provincia de Buenos Aires de 1873, el referéndum forma parte de la organización constitucional de muchas de las provincias argentinas e, inclusive, de algunas cartas municipales.

Quienes han defendido con mayor vigor el sistema representativo que la Constitución mexicana consagra en su artículo 40, sostienen la incompatibilidad de incluir al referéndum.

En realidad no falta razón a quienes consideran que los procedimientos de la democracia semidirecta de alguna manera se contraponen a los que corresponden estrictamente a un sistema representativo. En efecto, es cuestionable que si el ejercicio de la facultad legislativa lo comparten los órganos constituidos con el conjunto de los ciudadanos y, por lo mismo, desaparece el ejercicio exclusivo de la función legislativa por parte de un grupo de representantes elegidos popularmente, se produce un evidente menoscabo de las atribuciones que tradicionalmente se han conferido a estos últimos. Ahora bien, cabe preguntar si para que prevalezca la presunta hegemonía de los legisladores es necesario o conveniente eludir la participación de la ciudadanía.

Ciertamente, con la introducción del referéndum y de la iniciativa popular en el artículo 73 constitucional, nos encontramos en los límites de la democracia representativa. De las dos medidas comentadas es evidente que la de mayor repercusión y trascendencia puede ser el referéndum. De ahí que en la presente comunicación nos hayamos limitado a tratar los aspectos concernientes a esta modalidad de la democracia semidirecta. Y es, reiteramos,

mayor la importancia del referéndum que la de cualquier otro dispositivo característico de la democracia semidirecta; porque constituye la garantía de participación popular en las decisiones legislativas que deben regir la vida comunitaria.

El referéndum ha sido cuestionado tanto porque, como ya se dijo, ha sido un instrumento utilizado en ocasiones como una técnica de control dictatorial, como porque en algunos lugares ha dado lugar a tendencias conservadoras que, paradójicamente, han encontrado fuerte apoyo popular. En este último caso es posible mencionar el referéndum llevado a cabo en Suiza en 1959, mediante el cual, por 654 000 votos contra 323 000, se negó el sufragio a la mujer. Ahora bien, para continuar con el mismo ejemplo, es posible agregar que gracias a la existencia del referéndum cantonal, a la fecha en más de la mitad de los cantones suizos ha sido aprobado el sufragio femenino para cuestiones locales. De esta suerte, aunque el sufragio referendario parezca estimular las tendencias conservadoras, la posibilidad de que este mismo sufragio se lleve a cabo en las comunidades locales, también posibilita la adopción de medidas correctivas para esas tendencias conservadoras.

Después de la Primera Guerra Mundial se produjeron nuevas formas de organización constitucional entre las cuales figuró, de manera prominente, la incorporación del referéndum en un considerable número de cartas constitucionales. Los medios electrónicos de comunicación, desarrollados particularmente a partir de la tercera década de nuestro siglo, también han contribuido a ampliar las posibilidades de participación política de la ciudadanía y han ofrecido a esta última opciones, antes desconocidas, para contar con la información adecuada para normar su criterio. De ahí que, aun cuando los orígenes del referéndum contemporáneo se remonten, en algunos casos, hasta la Edad Media, lo cierto es que nunca, como en la actualidad, sus posibilidades de desarrollo han sido mayores.

Es necesario que distingamos entre la necesidad de instituir el referéndum y las ventajas que resultarán de su aplicación.

Se sabe que los peligros de una sociedad de masas son, fundamentalmente, la demagogia o su contraparte, la tecnocracia. Fácil es sucumbir ante una u otra de acuerdo con el signo político y con los intereses circunstanciales que en cada país y en diferentes momentos se puedan presentar. La exacerbación de los derechos incondicionados, ejercidos fuera de los cauces institucionales y con el propósito exclusivo de satisfacer apetitos políticos primarios, conduce a la demagogia; el rechazo a reconocer los derechos de una ciudadanía participante y a ofrecer nuevas opciones y modalidades para que la ciudadanía ejerza sus derechos y haga respetar su voluntad y sus libertades, conduce a la tecnocracia. Pero la opción de un estado democrático de derecho no puede ser ni el predominio de las emociones desbordadas ni la gestión tecnológica de la política.

De ahí surge la necesidad de buscar nuevas formas que permitan encuadrar, institucionalmente, las legítimas aspiraciones de participación colectiva en la toma de decisiones que, por su naturaleza, tienen efectos sobre la comunidad, como una respuesta a la profesionalización de la política. El

ejercicio del gobierno no está reservado sólo para aquellos que han penetrado en el arcano de la técnica legislativa o para quienes detentan los cargos de responsabilidad pública fundados en la cada vez más utópica teoría de la representación.

Dada la complejidad de la vida contemporánea, la función legislativa ya no es ejercida más que en su aspecto formal por aquellos a quienes incumbiría la tarea de proponer, analizar y aprobar las leyes. Es un fenómeno universal que la función legislativa de los parlamentos va decreciendo día con día. Con raras excepciones, en la mayor parte de los países del mundo las iniciativas de ley provienen, casi siempre, del Ejecutivo. Las entidades parlamentarias se han convertido, esencialmente, en órganos de ratificación.

A este proceso contribuye también la composición de los órganos legislativos que, en muchos casos, atiende a compromisos de carácter corporativo. De esta suerte, los candidatos que solicitan el apoyo popular para figurar en las asambleas legislativas, participan en función del gremio o corporación al cual pertenecen y no en razón de su sola y acreditada experiencia como legisladores.

Así, la creciente especialidad de los asuntos sobre los cuales debe legislarse, por un lado, y la ausencia de cuadros profesionales avezados en técnica legislativa, por otro, han traído como consecuencia natural el desplazamiento de la función de legislar hacia el Ejecutivo. Esto se dice con objeto de precisar cuál es el verdadero alcance de la democracia representativa contemporánea. Más que una realidad política, la democracia representativa contemporánea es una declaración programática.

Es por eso mismo que consideramos de alta trascendencia el instituir nuevos cauces de participación cívica, como es el caso del referéndum. No se puede establecer, por supuesto, que la ciudadanía de una localidad o de un país esté capacitada para legislar sobre aquellos aspectos técnicos sobre los que, incluso, los órganos constituidos del poder carecen de información adecuada; pero lo que sí se puede afirmar es que las líneas generales de la legislación son susceptibles de conocimiento por parte de la ciudadanía y que de ahí pueden resultar criterios fundamentales para que los técnicos en cada materia den forma a lo que constituye una decisión política colectivamente adoptada.

Veamos ahora las ventajas que pueden resultar de la adopción del referéndum.

En primer lugar, supera la concepción del poder como práctica oligárquica, consecuencia de la hegemonía ejercida por uno o varios partidos políticos y que discretamente matiza y condiciona cualquier sistema representativo puro. Dé igual forma, rompe con las posibilidades de manipulación de unos cuantos líderes y deja abierta una amplia avenida para que la comunidad entera se decida a asumir nuevos derechos y responsabilidades.

Podemos agregar, en fin, que el ejercicio del referéndum también informa, educa y, por ende, politiza. Y estos elementos son, precisamente, los que habrán de contribuir a fortalecer la organización democrática del Estado.

La intervención directa del ciudadano en las decisiones que le afectan; la

participación colectiva como una forma de solidaridad social; el conocimiento de los mecanismos del poder como una variante misma del ejercicio del poder; el control sobre los detentadores legales del mismo poder, y el reconocimiento de la responsabilidad que en lo individual y en lo colectivo penden sobre cada ciudadano y sobre la ciudadanía en su conjunto, son elementos que pueden verse estimulados por la implantación y el ejercicio del referéndum.

Se ha dado un paso, trascendente sin duda, al establecerse en el artículo 73 constitucional el derecho que los habitantes del Distrito Federal tienen para participar en la elaboración, en la modificación y en la derogación de las leyes que se les apliquen. Sin embargo, de la ley reglamentaria dependerá que esta disposición, novedosa en el sistema constitucional mexicano, se convierta en un instrumento que realmente estimule y garantice la participación colectiva.

De poco o nada serviría que la Constitución consagrara una institución como la del referéndum si de su reglamentación resultaran restricciones en su ejercicio. De ser éste el caso, se estaría siguiendo más la tradición del referéndum como instrumento de manipulación y control de la ciudadanía, que la que convierte a esta institución en una fuente de renovados compromisos democráticos.

Sobre las cuestiones que deban ser sometidas al referéndum, hay opiniones divergentes; pero, en todo caso, es preciso deslindar los aspectos fundamentales sobre los que la ciudadanía se interesa. Entre éstos no se puede desconocer los que conciernen a la educación, a la salud, a la organización política y a las obligaciones y derechos fiscales. Hacer objeto de referéndum cuestiones de menor preocupación, significaría desalentar desde un principio el interés mismo de la ciudadanía por participar. Si esto ocurriera, la introducción del referéndum en el sistema constitucional mexicano habrá resultado contraproducente.

Si, por el contrario, al reglamentarse el ejercicio del referéndum se pone al alcance de la ciudadanía el instrumento para que participe en las decisiones más trascendentes para su vida colectiva, se estará dando un ejemplo que seguramente será seguido por otras entidades federativas. Cabe señalar, a este último respecto, que es justamente en la organización política local donde el referéndum tiene las mayores posibilidades de implantación y de desarrollo fructífero.

6. *Derecho a la revolución*

De acuerdo con el artículo 39 constitucional el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Se ha querido ver en esta disposición el principio de lo que se considera como derecho a la revolución, pues le otorga al pueblo la capacidad para modificar la forma de gobierno sin señalar el procedimiento adecuado para tal objetivo.

Deben tenerse presentes otras dos disposiciones constitucionales. Una, el

artículo 41 que señala que el pueblo ejerce soberanía por medio de los Poderes de la Unión; otra, el artículo 136, en el que se precisa que la constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. De esta suerte, debe descartarse del ámbito de la Constitución mexicana la posibilidad de que exista algún derecho a la revolución. Un supuesto derecho semejante es contrario a la vigencia de un orden jurídico y no puede haber, por lo mismo, un orden jurídico que estatuya su propia negación. Así pues, entre los derechos ante el poder que asisten a los mexicanos individual y colectivamente considerados, éste, el de la revolución, no puede ser contemplado.

III. INCÓGNITAS, ACTITUDES E HIPÓTESIS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

1. *Incógnitas*. Es evidente que la enunciación de las normas contrastada con su aplicación real, tal como hasta ahora hemos hecho, sugiere numerosas incógnitas, supuesto que algunos de los linderos que pueden caracterizar al sistema quedan imprecisos. En realidad, todo cuanto hemos procurado es ofrecer un panorama del sistema de controles en la Constitución actual y de su correlación con la realidad política. Para tener un acercamiento más preciso habría que recorrer la evolución que los principios constitucionales han tenido y el proceso político que le ha acompañado.

En el análisis hecho encontramos elementos de democracia y de dictadura. La primera garantizada por la participación libre de los ciudadanos en la integración de la voluntad general y por la garantía de sus derechos ante el poder. La segunda, denotada por la actividad extrajurídica de los órganos del poder. En la realidad, pues, existen elementos que ya confirman alguna de las disposiciones constitucionales o ya las niegan. El cotejo debe hacerse con extremo cuidado y gran responsabilidad para no incidir en calificativos subjetivos o en la defensa partidista al margen de una apreciación científica de cuanto en México ocurre.

También es posible apreciar la antinomia que se produce entre la política y la burocracia, antinomia que da lugar, en ocasiones, al desplazamiento de la primera por la segunda y que, indiscutiblemente, influye en la caracterización del sistema político mexicano. En este sentido, Manuel García Pelayo ofrece el claro contraste que existe entre burocracia y forma política, y presenta los criterios para determinar el grado de burocratización que se puede apreciar en un Estado. Examinemos, con fundamento en los indicadores que formula García Pelayo, la situación de México. En primer lugar se refiere a la actividad legislativa y es preciso despejar si ésta se lleva a cabo por un cuerpo elegido por los ciudadanos, o se lleva a cabo directamente por el aparato burocrático. La realidad mexicana permite inferir que la actividad legislativa se lleva a cabo por un cuerpo elegido directamente por los ciudadanos, aunque, en su mayor parte, se trata de elecciones con carácter enteramente formal. No debe desatenderse el hecho, que ya hemos mencionado, en

el sentido de que la postulación de candidatos del partido dominante corresponde esencialmente a decisiones del presidente de la República.

También pregunta García Pelayo si el cuerpo legislativo legisla en efecto o se limita a legitimar, *pro forma*, las reglas elaboradas por el aparato burocrático. En el caso mexicano, lo que ocurre es justamente esa legitimación, al menos en la muy abrumadora mayoría de los casos, e inequívocamente en todos aquellos que tienen relevancia social, política o económica.

Dentro del mismo esquema se plantea en qué medida el cuerpo legislativo está constituido por funcionarios que directa o indirectamente deben su puesto a una instancia estatal superior, sea por nombramiento directo, sea por su inclusión en la lista electoral sin oposición. Sabemos, por cuanto hace a México —y esto ya se ha dicho más arriba— que las listas de candidatos forman parte de las decisiones que el Presidente de la República adopta. Esto es del conocimiento público, ha sido objeto de comentarios que a la fecha ya revisten gran naturalidad por parte de escritores públicos y de toda suerte de funcionarios del Estado y constituye parte de los usos de la política mexicana.

Por cuanto hace al Gobierno, pregunta García Pelayo si está compuesto total o preponderantemente por funcionarios de carrera o si, por el contrario, su zona de reclutamiento se extiende primordialmente a grupos extraburocráticos o por métodos no burocráticos.

A este respecto el tránsito que se ha producido en los últimos cuarenta años de la política mexicana es muy significativo, pues si bien en los primeros años de vida del partido oficial se accedía a la administración pública a través de la militancia partidaria, en la actualidad, aunque no se puede hablar todavía de normas precisas que garanticen el servicio civil, ocurre exactamente lo opuesto. Esto es, existe un grupo de funcionarios más o menos profesionales y que en ocasiones son transferidos de su actividad estrictamente administrativa al ámbito político a través de las instancias que el partido gubernamental facilita. Hasta 1970 todos los candidatos a la presidencia de la República contaban con antecedentes de orden político, además de los que correspondían al ámbito administrativo. Cuando la designación del candidato se aproximaba era común señalar como inconveniente para que algunas de las personas mencionadas como posibles candidatos a la presidencia pudieran alcanzar esta candidatura, el hecho de tener una carrera netamente administrativa. Sin embargo, la experiencia demostró, tanto en 1970 como en 1976, que para ser candidato a la Presidencia de la República basta con la actividad administrativa, sin que se hubiese ejercido ningún cargo de elección popular.

Una cuestión más, cuyo examen plantea García Pelayo, consiste en determinar en qué medida las decisiones de los funcionarios están condicionadas desde arriba, por la superioridad, o desde abajo, por la burocracia ministerial o de las instituciones públicas, hasta llegar en la práctica a convertirse en una instancia legitimadora de éstas, de manera que la responsabilidad real, si bien no la formal, de las decisiones, se diluya a través de la anonimidad del aparato burocrático. La respuesta para el caso de México admite las dos

alternativas: por un lado las tesis importantes de orden administrativo son dictadas, invariablemente, desde arriba; pero, por otra parte, como ya se dijo en este mismo trabajo, la hipertrofia de la administración ha traído como consecuencia que los funcionarios de menor nivel adopten decisiones sin consultar a los superiores o se desentiendan del acatamiento de las instrucciones de éstos, sin que, quienes dictaron las instrucciones, tengan posibilidades reales de enterarse. Es frecuente, en los últimos años, que aun las decisiones del Presidente de la República, se vean desvirtuadas o simplemente sean desatendidas por la maquinaria burocrática que debía implantarlas. Esto ha llevado, inclusive, en los más recientes años, a manifestaciones públicas de descontento presidencial.

Por cuanto hace a la judicatura, pregunta García Pelayo si se compone de jueces elegidos o de carrera y en qué proporción y distribución de instancias. En este sentido es pertinente señalar que la propensión a profesionalizar la judicatura se ha acentuado últimamente como una garantía de capacidad, idoneidad y probidad. Con todo, en los altos niveles de la judicatura suelen imponerse, en ocasiones, criterios de carácter estrictamente político.

En seguida plantea el mismo autor si la judicatura constituye un cuerpo autónomo, cuyos miembros reciben instrucciones o directivas e, inclusive, órdenes de autoridades intra o extrajudiciales. En esta materia, como ya también se vio, la judicatura cuenta con una amplia autonomía sólo condicionada en aquellos casos en que está involucrado el principio de estabilidad de las instituciones públicas.

Una cuestión más concierne a determinar si las esferas a las que se extiende una actividad burocrática estatal se limitan solamente a asegurar la gestión como administración de los servicios públicos mínimos o se amplía a esferas como la economía, la cultura y la ordenación de la vida social. Es evidente que en México la actividad administrativa del Estado ha permeado en un alto grado la vida económica, la actividad cultural y la ordenación de las actividades sociales, particularmente por cuanto hace a los sectores del trabajo, de los campesinos y de la clase media, la burocracia incluida.

Finalmente, según García Pelayo, es necesario saber si las demandas de los grupos de intereses y en general de los grupos de población se dirigen preponderantemente a las instancias políticas o a las burocráticas o, en otras palabras, si es la burocracia o son otras instituciones, como los partidos o el Congreso, los que proceden a la articulación e integración de los intereses. A este respecto, puede señalarse categóricamente que las demandas de los ciudadanos, formuladas de manera individual o colectiva, rara vez se plantean en una instancia que no sea la de la administración central.

Como se ve, el sistema político mexicano está fuertemente condicionado por la actividad burocrática del Estado y la vida política gira en torno a esa actividad burocrática como un apéndice secundario.

Al establecer los conceptos caracterizadores del sistema político mexicano, también es necesario atender al binomio representado por la participación y la despolitización. Pese a los esfuerzos por generar un mayor grado de participación y a los indiscutibles avances de la educación general, los niveles

de despolitización que se observan en el país, aun entre los sectores culturalmente capacitados, son muy acentuados.

Otra característica del sistema político mexicano es el proceso de complicidad existente entre los detentadores del poder. La estabilidad política del país ha sido preservada, además de otros aspectos ya mencionados en este trabajo, por el sistema recambio que se produce entre los titulares de los órganos de decisión política. La no reelección presidencial y la limitación impuesta por cuanto a las posibilidades de reelección en el caso de senadores y diputados, ha garantizado la posibilidad de que el grupo en el poder crezca progresivamente. Esto, que por cuanto hace a las actividades legislativas tiene la desventaja de limitar las posibilidades de profesionalismo y aun de independencia de los legisladores, por lo que respecta al sistema político en su conjunto, ha significado la gran ventaja de abrir expectativas a un importante número de personas que aguardan su oportunidad para acceder a los órganos del poder. La garantía de ese acceso y la certidumbre de que el tránsito por el poder, salvo algunos casos, tiene el carácter de efímero, ha dado lugar a un sistema de complicidad conforme al cual el que todavía no accede al poder observa las reglas ortodoxas para llegar a él, y quien ya lo ocupó observa a su vez las reglas, también ortodoxas, de la discreción y del repliegue político para no afectar la acción de sus sucesores. Así pues, conformes con su situación los que aspiran a llegar al poder; más conformes todavía los que ya lo ejercen y conformes también quienes ya lo ejercieron, el proceso de complicidad-lealtad para con el sistema está plenamente garantizado y a su vez asegura la estabilidad del sistema político.

2. *Actitudes.* Frente al sistema político mexicano suelen adoptarse diversas actitudes emotivas que recorren la gama que va del triunfalismo al catastrofismo, pasando por el escepticismo.

Para realizar una apreciación objetiva de las características del sistema político mexicano es necesario un conocimiento preciso de las relaciones que se dan entre la normatividad y la normalidad, en el orden jurídico, y considerar algunos de los importantes indicadores que denotan la actuación de los sistemas políticos.

Son particularmente útiles, en ese sentido, los indicadores que ofrece Karl Deutsch. En primer término el autor menciona la importancia del presupuesto como una de las más importantes pruebas de la actuación del sistema político. La capacidad de un Gobierno, señala, para recaudar dinero y luego gastarlo sensatamente, es una prueba principal de su actuación. El presupuesto de ingresos por otra parte, revela cuáles son los grupos a los que el Gobierno se muestra dispuesto a sacrificar más enérgicamente y, viceversa, cuáles son los que reciben el tratamiento más favorable. Además, señala el mismo autor, el financiamiento presupuestario con déficit también constituye una pauta para estimar el comportamiento del sistema. La inflación, agrega, actúa como un impuesto indirecto que recae desigualmente sobre grupos diferentes.

A la luz del criterio mencionado puede decirse que el sistema político mexicano ha asumido medidas erráticas, toda vez que, así como durante al-

gunos períodos de gobierno la moderación en el gasto afectó incluso a la inversión de obras para beneficio social, favoreciendo, en cambio a la inversión privada, en otras ocasiones se ha optado por el desmedido gasto público traducido, a la postre, en severas limitaciones para la capacidad adquisitiva de los salarios.

Un gasto realizado sin programas específicos y atendiendo sólo a la solución de requerimientos circunstanciales que, sin parar miente en sacrificios futuros procura obtener satisfactores en el corto plazo, es un tipo de política presupuestaria que también se ha practicado dentro del sistema mexicano. En este sentido el Congreso jamás ha representado una instancia, así sea discreta para regular la política financiera del Estado. La aprobación del presupuesto de ingresos y egresos, así como la cuota pública, se lleva a cabo sin el debido análisis. Cuando más, los análisis practicados se traducen en la reiteración de las decisiones presidenciales.

Esas alternativas en cuanto a las decisiones económicas que afectan sustancialmente a la población de México, revelan, en buena medida, el carácter personalista y, por ende, subjetivo y aleatorio que caracteriza al sistema presidencial mexicano. En la medida que los controles internos dentro del Gobierno y provenientes de los otros órganos del poder, particularmente en este caso del legislativo, han fracasado, las posibilidades del proceder presidencial se han ensanchado.

Si dentro de una estructura social, como la mexicana, es recomendable la existencia de un jefe de gobierno fuerte, lo que ya comienza a ser desventajoso para el propio jefe de gobierno es que las condiciones de su gestión política, generadas a partir de su propio poder, se traduzcan para él mismo en no poderse ver asistido por colaboradores efectivos que le hagan ver, en momento oportuno y en términos precisos, la posibilidad de sus errores de juicio y de decisión. Fue comentario público, si bien ha faltado documentación que convalide la especie difundida, que durante el período de gobierno del presidente Luis Echeverría, el secretario de Hacienda Hugo Margain desautorizó ante el Presidente algunas de sus decisiones. La consecuencia fue la destitución del funcionario.

Otro indicador, señalado también por Deutsch, se refiere a la calidad de los líderes. En este sentido, las etapas sucesivas recientemente transcurridas en México denotan también diversos caracteres por cuanto hace a la calidad de los líderes en cada momento. Por una parte, dado el sistema de recambio sexenal que se produce, muchos de los más experimentados administradores dejan su puesto a los representantes de nuevos grupos o corrientes políticas, o a las personas afines a quien ocupa la Presidencia de la República, sin que necesariamente tengan por sí mismos las posibilidades de ostentarse como representantes de un sector de la opinión política del país. Así, el sistema de recambio se traduce, en la práctica, en un proceso de interrupciones periódicas que no permite la consolidación de una clase política estable. Las ventajas que esto tiene consisten básicamente en evitar un monopolio perenne del poder; las desventajas se constituyen por un constante improvisar y, desde luego, repercuten en deterioro del progreso nacional. En todo caso, la opción

se plantea entre una estabilidad precaria y un progreso cierto, o entre una estabilidad firme y un progreso moderado. El sistema ha optado por esta segunda alternativa.

Por otra parte, así que transcurre el tiempo y que nos alejamos cronológicamente del proceso revolucionario del primer cuarto del siglo, el tipo de líderes emergentes difiere radicalmente de los que en su origen militaron dentro del partido en el Gobierno. Esto ha traído como consecuencia la burocratización del sistema político mexicano, como ya se vio anteriormente.

Con todo, subsisten algunos de los últimos líderes importantes producidos por el sistema político mexicano en sus inicios. Tal es el caso de Fidel Velázquez, que ha encabezado durante varios lustros al movimiento obrero afín al Gobierno. Son muchas las inquietudes que plantea la que en algún momento será ineludible necesidad de sustituir al dirigente obrero. Los efectos para el sistema de su sustitución inadecuada, por un líder incompetente, podrían traducirse en serios reveses para la vida misma de la actual organización política del país.

Por las características burocratizantes del sistema y por el ejercicio hegemónico del poder por parte del Presidente de la República, la formación de líderes políticos ha tendido a ser precaria. De ahí los temores de que al frente del movimiento obrero pueda quedar una persona susceptible de ser rebasada por su propia organización o incapaz de mantener la presencia política que hasta este momento ha caracterizado a la organización obrera denominada Confederación de Trabajadores de México y al Congreso del Trabajo. Ya los ejemplos previos de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, organismo de participación política que aglutina particularmente al sector burocrático, y de la Confederación Nacional Campesina, han sido lo suficientemente graves para denotar la necesidad de líderes políticos en el país. En efecto, tan pronto como al frente de esas organizaciones dejaron de estar políticos profesionales formados particularmente en la tercera, cuarta y quinta décadas del siglo, la influencia política de las organizaciones decreció y la capacidad de que ellas mismas actuaran como intermediarias entre los poderes constituidos y los destinatarios del poder, virtualmente desapareció. He aquí otro síntoma del proceso burocratizante vivido por el sistema político mexicano y otra consecuencia desventajosa de la concentración del poder en manos del Presidente.

Es preciso, en todo caso, subrayar que esa concentración del poder en manos del Presidente resulta no tanto de la decisión absorbente y monopolizadora del propio Jefe del Ejecutivo, cuanto de las presiones públicas provenientes de todos los sectores, que sólo esperan de él respuesta a sus problemas y que lo han convertido, virtualmente, en el centro más importante de las decisiones dentro del sistema.

Esto último nos lleva a otro de los indicadores que ya el mencionado Deutsch señala: la calidad de los ciudadanos. En efecto, ciudadanos que manifiestan su descontento por el poder presidencial, pero que lo esperan todo del poder presidencial, no son ciudadanos que puedan cooperar en el sentido de liberalizar las características actuales del sistema. Por lo demás, de acuerdo con

la formación tradicional del mexicano, las preocupaciones de moral privada prevalecen sobre las de moral pública. En otras palabras, a diferencia de lo que ocurre en países con mayor grado de desarrollo, particularmente en Europa y Estados Unidos, el común de la gente propende a defender con mayor encono las cualidades de su organización familiar, al tiempo que se despreocupa por las irregularidades producidas en el sector público. Es tolerable la corrupción oficial y es inadmisibile la que proviene del ámbito familiar. Esto explica, entre otras cosas, el contraste que se da frente a una reacción como la que se produjo en Estados Unidos con motivo del asunto Watergate y la indiferencia pública con que el mexicano medio ha conocido de la consignación de importantes políticos. Eso también explica, por una parte, la queja mordaz en contra de administradores menores y de funcionarios importantes proclives a recibir dádivas por parte de aquellos a quienes prestan servicios y, por la otra, la reticencia frente al cumplimiento de deberes tan elementales como el de cubrir en tiempo y satisfactoriamente con las obligaciones de carácter fiscal.

Por lo demás, es bien sabido que la fuente de la corrupción no se encuentra sólo en la existencia de funcionarios inmorales sino particularmente en la actuación de grupos económicos de poder, corruptores. Son muchos los contratistas que para obtener contratos de aprovisionamiento o de obra ofrecen crecidas dádivas a los funcionarios competentes para adjudicarlos, y son muchos también los empresarios que eluden el cumplimiento de su obligación de carácter fiscal e, incluso, la cobertura de las cuotas de seguridad social, y cuando el monto de su adeudo llega a ser muy crecido suelen plantear a las autoridades la disyuntiva de, o bien hacer ajustes mediante un convenio especial sobre ese monto, o bien verse precisados a cerrar una fuente de trabajo. Este procedimiento de extorsión también induce a actos de corrupción, auspiciados por los destinatarios del poder público, que llevan aparejados no el desprestigio propio, sino el de aquéllos contra quienes se ejercen, que son los detentadores del poder. Estas actitudes se ven favorecidas, en todo caso, por el sigilo con que tales operaciones se llevan a cabo y por la imposibilidad de que otros órganos del poder intervengan en la supervisión o siquiera tomen conocimiento de cuanto se hace en esas materias.

Uno más de los indicadores se refiere a la cultura política de los ciudadanos. En este caso no se dispone de indagaciones recientes que permitan apreciar el grado de interés y el nivel de participación de los ciudadanos en las cuestiones de orden público. Lo más evidente, en todo caso, es la marcada propensión a abstenerse en los procesos electorales. En el caso de las últimas elecciones federales llevadas a cabo en México (julio, 1979), la introducción de un nuevo sistema electoral y la existencia de un padrón incompleto y no depurado, como las propias autoridades reconocieron, pudieron haber influido para acentuar la abstención electoral.

Se ha pretendido ensanchar los cauces de participación y se ha favorecido la intervención en el proceso electoral de nuevos partidos políticos, entre ellos del Comunista. A pesar de ello, más del 50% de los potenciales electorales se abstuvieron de depositar su voto.

Debe tenerse mucho cuidado en no apreciar la reacción de los ciudadanos en México con las mismas pautas que se apreciaría en países con tradición electoral. En el caso mexicano la sola certidumbre de que existe un partido invariablemente triunfador, como es el Partido Revolucionario Institucional, suele surtir efectos inhibitorios entre quienes se oponen al predominio de ese partido, así como, en muchos de quienes están de acuerdo con el mismo, no produce una convicción de que sea necesario su voto. En otras palabras, entre los abstencionistas se encuentran muchos de los intransigentes enemigos del sistema y muchos más de sus partidarios; los primeros no participan, para manifestar su inconformidad o patentizar su escepticismo a propósito de la utilidad y eficacia del voto; los segundos no lo hacen por considerarlo ya innecesario. A esto hay que agregar que los partidos políticos se han visto invadidos por la rutina, y tampoco han podido captar el interés del electorado.

Un indicador más de la actuación del sistema político es el que Deutsch denomina como la naturaleza de la autoridad y se plantea si el liderazgo se obtiene por méritos o a través de las contiendas electorales. En este sentido, al trazar las características de la burocracia mexicana con fundamento en el esquema ofrecido por García Pelayo, ya se ha hecho amplia referencia a la procedencia burocrática de los funcionarios públicos.

A continuación se examina lo que el autor llama "la prueba de los derechos humanos". También, en este sentido, en la sección correspondiente, se ha hecho un análisis del sistema de las garantías constitucionales en México.

En siguiente término Karl Deutsch sugiere examinar los indicadores cuantitativos, referidos básicamente a las esperanzas de vida, a la riqueza y crecimiento económico y a la magnitud de la desigualdad.

A este respecto, en México son evidentes los progresos por cuanto a las esperanzas de vida e, incluso, al crecimiento económico, no así la magnitud de la desigualdad no parece haber cambiado sustancialmente, en números relativos, con relación a la que se produjo durante la dictadura del siglo XIX. La concentración de la riqueza constituye un dato característico de la vida económica mexicana y, si bien es verdad que el crecimiento se ha producido, no lo es que sus beneficios sean compartidos por igual.

Las esperanzas de vida, a su vez, se han ensanchado, particularmente en las áreas urbanas. Con todo, en las zonas rurales, y aun en las principales concentraciones urbanas, donde ya se comienzan a producir fenómenos de contaminación atmosférica muy serias, es posible encontrar una disminución en la calidad de la vida.

Finalmente, Deutsch utiliza el esquema de Masao Maruyama para apreciar la actuación del sistema político. Distingue entre el sistema centrífugo o descentralizado, que tiende a asignar el poder hacia afuera y el sistema centrípeto, que tiende a depositar el poder en un solo centro. Paralelamente se debe determinar si esas formas son asociativas, en el sentido de contener tradiciones para la formación de grupos autónomos, o disociativas, si el patrón de conducta es el opuesto. Entre mayor sea la propensión de un sistema en el sentido centrífugo y asociativo, más cerca se estará de una

democracia federal descentralizada. Si la propensión es en el sentido centrípeta y disociativo se marchará hacia el totalitarismo. Si lo que se produce es una tendencia asociativa y centrípeta, se avanzará hacia la democracia centralizada. Si las inclinaciones son de carácter disociativo y centrífugo, se producirá la pulverización y la apatía política.

En este punto, al igual que cuando se planteó el aspecto de la clasificación de las constituciones, habría que señalar que también los sistemas políticos, como las propias constituciones que los caracterizan, fluyen incesantemente, y es posible que en una determinada edad del sistema se encuentren tendencias divergentes de las que se producen en una edad previa o en otra posterior. En el caso actual de México, puede decirse que la tendencia del sistema se da en el orden centrípeta, es decir, de concentración del poder en un solo centro y que la capacidad asociativa de los mexicanos se produce de muy desigual manera y con muy modestos resultados, a excepción de los grupos económicos importantes. Así, cabe la paradoja de que sea por la acción de estos grupos, que favorecen y practican una alta concentración de la riqueza en detrimento del bienestar general, que el sistema político no propenda hacia una solución totalitaria sino a una democracia centralizada. Esto explica también que el sistema procure mantener un equilibrio de poder frente a los grupos internos económicamente poderosos, pues si bien cuenta con los elementos políticos, financieros y jurídicos suficientes para asfixiarlos, el costo que tendría para la Nación un acto semejante sería el de generar un sistema totalitario.

Además, la centralización del poder también favorece la posición política del país en sus relaciones con el extranjero. Si a las flaquezas de un país pobre se sumara la fragilidad de un gobierno débil, de un poder que no lo sea, las consecuencias generales serían altamente desfavorables. Por eso, entre las varias causas que ya se han apuntado para explicar el por qué de las tendencias centrípetas, no puede preterirse la que corresponde a la necesidad de mantener una fuerte presencia externa, particularmente por cuanto hace a las relaciones con Estados Unidos.

3. *Hipótesis.* Hasta aquí hemos visto cómo se comporta el sistema político mexicano y hemos revisado muy sucintamente sus principales características definitorias. Se trata, en efecto, de un sistema presidencial dentro del cual las libertades democráticas están garantizadas, mas no siempre son ejercidas. Las posibilidades de un desarrollo más abierto, sin embargo, existen dentro de la Constitución y es evidente el empeño del propio poder por hacerlas funcionar en el ámbito de la sociedad desorganizada. Falta, sin embargo, la decisión de adoptar medidas más decididas, cuyo costo político, desde luego, puede ser grande en la medida que reduzca las posibilidades de ejercicio del poder en manos específicamente del Presidente.

Dentro del propio sistema hay quienes, evidentemente, se oponen a una mayor liberalización, aduciendo que, en la medida que el sistema presidencial se debilite, se fortalecen los grupos de intereses particulares. Esto podría ser cierto, pero sólo en el caso de que las facultades que en este momento resultan para la Presidencia de la República fueran transferidas a estos gru-

pos particulares y no a la sociedad en su conjunto. Esto último no es una fórmula retórica. Existen elementos constitucionales idóneos para hacerlo posible, particularmente a través del reforzamiento de las facultades de control que se puedan dar a otros órganos del poder. En suma, en la medida que se descentralice el ejercicio de las funciones de autoridad y que este ejercicio se aproxime a las previsiones normativas ya vigentes, habrá de darse de manera natural un proceso de liberalización que permitirá garantizar la satisfacción de las necesidades sociales y la contención de los intereses particulares dentro de los límites que a cada cual corresponden.

Es previsible que este proceso se dé en los próximos años, a menos que se decida sofocar toda posibilidad de disensión política. La sola intervención de nuevos partidos políticos en la Cámara de Diputados no será suficiente para dar a esos partidos la capacidad de tomar decisiones políticas; pero si el sistema político mexicano sigue siendo receptivo, la presencia de esos partidos le obligará a buscar nuevas fórmulas de composición y de reparto del poder. De otra forma la esclerosis del sistema podrá hacerse evidente y entonces sólo la opción radical de endurecerse podría salvarle. Aun en este caso, el sistema ya no sería el mismo.

Por todo lo visto podemos concluir preguntándonos si en México se produce un presidencialismo *sui generis*, una democracia peculiar o un constitucionalismo heterodoxo. Y la respuesta será que nuestro sistema presidencial, nuestra democracia y nuestra vida constitucional son el resultado de una vida social donde las disparidades son muy evidentes, tanto en el ámbito de la cultura cuanto en el orden económico; tanto por los orígenes de visión histórica entre dos pueblos tan desemejantes como el mexicano y el español, cuyas culturas ludieron, cuanto por las insatisfacciones acarreadas a lo largo de un siglo de violencia y de pobreza; tanto por lo encontrado de las grandes esperanzas y de las menguadas posibilidades, cuanto por el contraste entre lo mucho que se ha ofrecido y lo reducido de lo alcanzado.

Ese es el paisaje que ofrece el sistema político mexicano. No es posible encasillarlo en un solo rubro ni detenerlo en un solo instante. Es necesario, sí, verlo con cuidado y cuidarse mucho de calificarlo antes de analizarlo.

Diego VALADÉS