

### III. EL CONTROL COMO PROCESO

6. Períodos de sesiones . . . . .	375
7. Informe presidencial . . . . .	379
8. Comparecencia de los miembros del gabinete e integración de comisiones de investigación . . . . .	380
9. Controles financieros . . . . .	384
10. Facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar . . . . .	386
11. Suspensión de garantías . . . . .	391
12. Ratificación de nombramientos . . . . .	393
13. Tratados internacionales . . . . .	394
14. Desaparición de poderes . . . . .	397
15. Facultad reglamentaria . . . . .	398
16. Responsabilidad de los servidores públicos . . . . .	400
17. Ausencia del presidente de la República del territorio nacional .	403
18. Guardia Nacional . . . . .	403
19. Un sistema presidencial en transición . . . . .	404

hecho la distorsión institucional fue mayor que si se hubiera consentido, desde un principio, la posibilidad del veto.

Lo ocurrido en esta materia prueba hasta qué punto es delicado el mecanismo de los controles. Exceder su rigor puede llevar, más que a su simple desaplicación, a la búsqueda de salidas políticas alternas que además de deformar el sentido de la norma, alteren en lo profundo el comportamiento de las instituciones.

## 6. *Períodos de sesiones*

Los períodos de sesiones del Congreso tienen importancia por lo que respecta a las relaciones de control con el Ejecutivo. Como se verá a continuación, la duración de los períodos de sesiones y la posibilidad de convocar a períodos extraordinarios, han sido una preocupación constante en los constituyentes.

En términos generales se ha optado por que el Congreso esté reunido el menor tiempo posible, para evitar el desgaste político de la crítica parlamentaria al gobierno. La tendencia que ha prevalecido ha sido la de sesionar durante pocos meses del año, con resultados que van más allá de lo previsto por quienes sólo se preocuparon por facilitar la acción del Ejecutivo.

Al querer evitar tanto la colisión cuanto el simple contraste entre los órganos del poder, por la vía de espaciar los períodos de sesiones y de hacerlos tan breves cuanto fuera posible, se produjo una de las varias formas de disminución del sistema representativo.

En tanto que el debate político es inevitable, al reducir los tiempos de trabajo del Congreso las instancias del debate se trasladan a los medios de comunicación y a los ámbitos informales de deliberación. El efecto que este fenómeno ha tenido en México, hasta las reformas constitucionales que en 1986 ampliaron la duración de los períodos, fue adverso a la institucionalización del espacio del debate.

El temor a los congresos reunidos durante períodos muy prolongados impidió la formación de una cultura parlamentaria y, en su lugar, surgió la del rumor y la del chascarrillo político. Además, en lugar de que los representantes populares se caracterizaran como los analistas y críticos de la administración, este papel fue siendo paulatinamente asumido por los medios. Suele ocurrir que los congresistas influyentes sean, a la vez, periodistas o ensayistas en activo, o mantengan relación cercana con los comunicadores y formulen declaraciones con cierta regularidad.

La tesis fundamental para establecer períodos breves se apoyaba en la consideración de que el Congreso sólo tenía como tarea la de legislar. Se trataba de una perspectiva muy restrictiva de las funciones de ese órgano del poder. Entre más tiempo sesionara, más legislaría. Tal era el entendimiento superficial que se tenía. No se advertía que la conveniencia de que su funcionamiento fuera más amplio residía en el control sobre el aparato de gobierno, no tanto por las funciones específicamente atribuidas, cuanto por ser el espacio natural para debatir las decisiones políticas adoptadas.

Desde la Constitución gaditana se había advertido la importancia de los períodos de sesiones de las Cortes. Tanto así que, aunque sólo se preveían sesiones ordinarias con duración de tres meses anuales (artículo 106), los propios diputados podían prorrogar un mes el período y el monarca, en ningún caso, podía impedir o suspender la reunión de las Cortes (artículo 172).

Para no entorpecer las tareas del gobierno, también desde Cádiz se aceptó que, durante los períodos extraordinarios, el cuerpo Legislativo sólo se ocuparía de los asuntos para los que hubiera sido convocado (artículos 162 y 163).

De manera muy similar a la prevista por la Constitución de Cádiz, se orientaron las constituciones mexicanas de 1824 (artículos 67, 71, 72 y 110-XVII) y de 1836 (ley tercera, artículos 14 y 20). La de 1843, no obstante la presencia autoritaria de Antonio López de Santa Anna y las grandes reservas con las que era visto el congreso, estableció que las sesiones durarían seis meses, distribuidas en dos períodos iguales, pudiéndose prorrogar el segundo “por el tiempo necesario” (artículos 47, 48 y 51).

En 1857 se determinó que el tiempo mínimo de sesiones sería de cinco meses, y el máximo de seis (artículos 62 y 72-XXVII), repartidos en dos períodos. El primero de éstos comenzaría el 16 de septiembre porque, según se declaró en el Constituyente, era necesario “apresurar el restablecimiento del orden constitucional”. La fecha, no obstante, fue impugnada pues en septiembre se dificultaba el traslado de los diputados, porque “es cuando llueve más y los caminos están intransitables” (Zarco, p. 687). Prevalció, empero, el criterio de que el Congreso sesionase lo más pronto posible (la Constitución fue sancionada en febrero), y se aceptó septiembre como fecha de instalación.

En cuanto a la Constitución en vigor, el texto original del artículo 66 establecía que el periodo ordinario de sesiones del Congreso, iniciado cada año el 1o. de septiembre, no podría prolongarse más allá del 31 de diciem-

bre. Así, entre los cambios que el Constituyente de Querétaro introdujo con relación a la Constitución de 1857, para limitar la acción de control del Congreso sobre la Presidencia, estuvieron la supresión del doble período, la reducción de las sesiones y la eliminación de la posibilidad de que el propio Congreso acordase la prórroga del período.

En el dictamen discutido el 4 de enero de 1917, se afirmaba que “la actividad preponderante del Congreso... es muy propia para romper el equilibrio... que debe haber entre los poderes públicos”. Se hacía evidente que los períodos amplios estorbaban (Fix-Zamudio, p. 49).

Ese criterio prevaleció hasta 1986 cuando, al ser reformados los artículos 65 y 66 constitucionales, se estableció un doble período de sesiones, el primero de los cuales se celebraría del 1.º de noviembre hasta el 31 de diciembre, como máximo, y el segundo del 15 de abril hasta el 15 de julio, también como máximo.

Hubo una importante razón para cambiar la fecha de inicio de las sesiones del Congreso al 1.º de noviembre: los períodos presidenciales se inician, de manera fija, el 1.º de diciembre de cada seis años. Ocurría entonces que si el último informe del presidente saliente y el inicio de sesiones del Congreso se producían en septiembre, durante tres meses había un presidente electo convertido en figura política expectante.

A partir de que la oposición fue teniendo mayor presencia en el Congreso, y que en consecuencia el debate se hizo más intenso, esta situación representó desajustes políticos importantes. Adicionalmente, los presidentes próximos a abandonar el poder adoptaban cualquiera de dos posiciones: o se retraían del proceso legislativo, abriendo aún mayores espacios para debates sin agenda, o proseguían enviando iniciativas, con lo cual cerraban espacios al sucesor. Ambas decisiones, aunque por diversas razones, ponían en tensión a un sistema presidencial con las características que se mencionan en otro apartado.

Con esa reforma se amplió razonablemente hasta cinco meses el tiempo que puede estar reunido ordinariamente el Congreso y se redujo el lapso de ocho meses en que permanecía en receso, a intervalos de aproximadamente tres meses y medio, volviendo al sistema previsto —aunque con fechas distintas— bajo la Constitución de 1857. Esta periodicidad fortaleció al órgano Legislativo y propició un mejor desempeño de las tareas que tiene encomendadas.

Con la reforma constitucional de 1993 se cambian dichas fechas. El primer período se inicia nuevamente el 1.º de septiembre y concluye, a más

tardar, el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su propio período, en cuyo caso las sesiones pueden extenderse hasta el 31 de diciembre. Es previsible que el retorno a septiembre produzca los efectos que se mencionaron más arriba, con relación a las tensiones propias de la transferencia en la titularidad del órgano Ejecutivo del poder que se da cada seis años. Empíricamente sólo se podrán constatar esos resultados en el año 2000, cuando se producirá el próximo cambio en esa titularidad.

El segundo período tiene inicio el 15 de marzo y no puede prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. De acuerdo con la iniciativa esta modificación tiene como propósito otorgar más tiempo al Congreso de la Unión para conocer de las diversas iniciativas que son sometidas a su consideración durante el primer período ordinario de sesiones, como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. La duración del segundo período se acortó, a fin de mantener en cinco meses el tiempo de sesiones ordinarias anuales.

Por otra parte, el propio artículo 66 dispone que si las cámaras no se ponen de acuerdo para dar término a sus sesiones antes de las fechas indicadas, la resolución definitiva corresponderá al presidente de la República. No se ha resuelto 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 decidir una tercera fecha con la que pudiera no estar de acuerdo ninguna de las cámaras.

La razón que tuvo el Constituyente de 1916-1917 para, por unanimidad, incluir esa medida, fue ofrecer al presidente un mecanismo para que, contando con el apoyo del Senado, pueda dar por terminado un período de sesiones políticamente incómodo (*Diario de Debates*, II, pp. 169 y 381).

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 esta reforma, la convocatoria correspondiente debe ser formulada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión —por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes— si bien el presidente de la República puede solicitar a la Comisión que emita la referida convocatoria, aunque para hacerlo la Comisión no necesita del requerimiento presidencial.

La modificación tuvo 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.

Aun cuando se ha avanzado en la extensión del tiempo que el Congreso sesiona, resulta recomendable que el control político sea más constante y que progresivamente se vayan ampliando los períodos de sesiones (Córdova, p. 462). La presencia de los congresistas concentra la atención de la opinión pública en el Congreso restituyéndole parcialmente su valor al sistema representativo, y mantiene al gobierno en actitud de mayor cautela y prudencia. La sola actividad de las cámaras es, en sí, un valioso mecanismo de control.

### *7. Informe presidencial*

El artículo 69 de la Constitución establece que a la apertura de sesiones ordinarias del primer período 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. Un vez más la tradición gaditana, que recorre el constitucionalismo mexicano, está presente.

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 sus informes, 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.

La práctica política en el sentido de que los miembros del gabinete informen de manera personal a las comisiones del Congreso constituye un avance en la relación entre ambos poderes. Empero, esa práctica ha sido de aplicación más o menos discontinua y no ha permitido que se consolide, por la vía consuetudinaria, lo que sería una sana relación de control entre los órganos del poder. Este es el tipo de materias en que no se hace estrictamente necesario cambiar el texto constitucional ni la Ley Orgánica del Congreso, y en el que bastaría la decisión sostenida de una conducta.

En el caso del informe presidencial el problema formal más relevante se refiere a la demanda sostenida a lo largo de la última década, en el sentido

de que el presidente acepte interpelaciones de diputados y senadores. Se ha argumentado, con fundamento, que la Constitución sólo obliga al presidente a presentar un informe, mas no a debatir con los congresistas. En observancia de esta disposición, cuando los legisladores interrumpen la lectura del presidente, éste guarda silencio y espera hasta el restablecimiento de la normalidad.

En la posición más rígida se colocan quienes postulan que esta forma de relación no debe variar, y que si la Constitución se reformara para que el presidente aceptara interpelaciones, se estaría modificando el concepto de separación de poderes. Esta tesis es, por supuesto, superable. Lo que en todo caso conviene determinar es si, en un sistema presidencial, conviene que sea el propio presidente o debe ser otro el funcionario quien ofrezca respuesta a los planteamientos de los congresistas.

La primera consideración es en el sentido de que conviene a los intereses de un sistema representativo que los representantes de la nación formulen cuestiones relacionadas con la gestión de gobierno. La segunda consideración atiende a que debe darse una diferenciación entre las tareas del presidente y las de un jefe de gabinete, a quien podrían quedar asignadas las relaciones directas con el Congreso. Las expresiones de los legisladores anualmente reiteradas, con motivo de los informes presidenciales, denotan que es indispensable la adopción del mecanismo que facilite esas relaciones.

#### *8. Comparecencia de los miembros del gabinete e integración de comisiones de investigación*

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 departamentos administrativos.

Una reforma de 1974 amplió la obligación de comparecer para incluir a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas estatales de participación mayoritaria (Secretaría..., I, p. 7). 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 y 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. 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 mayoritaria. Esto último se explica como una medida razonable y oportuna, por la proliferación de empresas públicas, especialmente durante la década de los años setenta (Barquín, “El control parlamentario...”, p. 47).

Entre ambas hipótesis se da una diferencia, pues en el primer caso el informe tiene un carácter público (a menos que este informe sea rendido en sesión secreta), mientras que en el otro la Constitución expresamente establece que los resultados de la investigación sólo podrán hacerse del conocimiento del Ejecutivo federal.

Como se puede apreciar, el artículo 93 ha venido evolucionando discretamente en términos que podrían denominarse como la “parlamentarización” del sistema presidencial. Durante el siglo XIX hubo importantes voces opuestas a la comparecencia de los secretarios, precisamente porque podrían hacer derivar el sistema presidencial hacia “un falso parlamentarismo” (Valadés, *La Constitución...*, p. 148).

Sin embargo, con fundamento en la Constitución de 1857 se produjo una interesante experiencia: se admitió que los secretarios del despacho participaran en las sesiones del Congreso cuando fuesen invitados para tal objeto, o cuando los enviase el gobierno. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, del 4 de diciembre de 1857 (artículos 84 a 87), facultaba a los secretarios para intervenir activamente en los debates, dándole a su participación un fuerte sentido parlamentario (Verdugo, I, p. 131).

Los efectos prácticos de las reformas no han sido muy significativos, pero sí han tenido la virtud de superar algunas reticencias y demostrar que es posible la adopción de nuevos mecanismos de control parlamentario sin alterar la naturaleza del sistema presidencial.

La consecuencia de esas reformas tiene dos vertientes: a) existen facultades que el Congreso ha venido utilizando paulatinamente en mayor medida, y b) es posible ahondar la línea evolutiva de la Constitución. Para

este efecto se podrán establecer mayores obligaciones parlamentarias a los secretarios, y se les podrá facultar para que, también por su propia iniciativa, concurren ante el Congreso.

Se ha observado, con razón, que la convocatoria a comparecer, dirigida a los secretarios del despacho, es en realidad un emplazamiento al presidente. En tanto que aquéllos no tienen responsabilidad política de sus actos sino que dependen de las instrucciones presidenciales. Cuando concurren ante el Congreso a explicar o informar, lo que explican y de lo que informan son decisiones presidenciales (Tena, *Derecho...*, p. 261).

Otro aspecto a considerar es que las facultades de investigación del Congreso se han reducido en la misma proporción que lo ha hecho la administración pública. La transferencia de organismos y empresas públicas al sector privado de la economía ha implicado también una reducción del ámbito en el que puede actuar el Congreso. Las comisiones carecen de facultades para requerir la presencia de particulares y para investigar asuntos ajenos a la actividad estatal.

Esa es una limitación que favorece el desarrollo de áreas ajenas al control, en perjuicio de los intereses colectivos. El Congreso ha perdido posibilidades de control incluso sobre entidades y actividades que antes de ser sustraídas del ámbito público estaban en la esfera de sus facultades de investigación.

El derecho a saber y la dificultad de investigar representan un problema para el Estado democrático. Para resolverlo, congresos y parlamentos han optado por la integración de comisiones. Este es uno de los grandes avances constitucionales de la posguerra que, sin embargo, en México todavía encuentra restricciones. Es incomprensible que el Congreso esté tan limitado en su capacidad de investigación. Se trata de un anacronismo incompatible con un sistema democrático.

La capacidad de investigación es una de las más importantes de que actualmente disponen los congresos y parlamentos. Aunque en algunos sistemas constitucionales, como el belga, fue desarrollada desde el siglo XIX, y en el americano desde el XVIII, como ya se ha visto, no es sino hasta después de la Segunda Guerra cuando la mayor parte de las constituciones atribuyeron a los órganos de representación popular la posibilidad de investigar. Se pretendió, con ese instrumento de control, evitar los poderes herméticos de los gobiernos que tanto afectaron las libertades públicas.

Los problemas que se plantean son esencialmente dos: qué puede ser investigado y cómo se puede realizar la investigación. En cuanto a la

materia, aparece de inmediato el concepto de secreto, que a su vez comporta diversas modalidades: secreto oficial, secreto profesional y secreto instructorio. El secreto oficial tiene un evidente sentido político y militar; el profesional tiene implicaciones éticas, en el caso de abogados, médicos y periodistas, por ejemplo, y económicas en el caso de empresas; y el instructorio corresponde a cuestiones que se ventilan judicialmente.

Lo singular del caso es que la preservación del secreto constituye una garantía para las libertades democráticas. Si los periodistas no tuvieran el privilegio de hacer reserva de sus fuentes informativas, por ejemplo, habría asuntos que no llegarían al conocimiento público. Aunque parezca una paradoja, en muchas ocasiones la preservación del sigilo favorece el interés informativo. La cuestión está en saber regular la dosis de secreto que contribuye a la libertad; más allá de un equilibrio razonable se incide en el autoritarismo, y más acá en la desarticulación de la sociedad.

Sabiéndose que hay limitaciones comprensibles para la difusión de información, y que el secreto también es un factor de la democracia, hay elementos subjetivos imposibles de superar. No existe un criterio universalmente aceptado para determinar el alcance del secreto. En términos generales las sociedades más abiertas admiten con naturalidad el secreto oficial, mientras que las sociedades alimentadas por la desconfianza presentan reticencias. Y es que, por otra paradoja, el secreto defiende a las democracias consolidadas pero obstaculiza el desarrollo democrático de las sociedades rezagadas.

Lo que sí se ha resuelto con cierta facilidad es cómo deben trabajar las comisiones. En tanto que su actividad es uno de los elementos más relevantes para el control del poder, lo normal es que la integración de comisiones de investigación sea un derecho de la minoría. De otra manera la mayoría, sobre todo si es la que está en el gobierno, bloquearía de manera sistemática las posibilidades de investigación, auspiciando la arbitrariedad y la discrecionalidad.

En ese sentido, la norma constitucional mexicana es totalmente desproporcionada. Es difícil encontrar otro lugar, como es el caso del Senado, en que para solicitar que se integre una comisión de investigación se requiera la mitad de los votos. En Portugal (Constitución, artículo 181.4) para que queden constituidas las comisiones de investigación es suficiente con que lo demande una quinta parte de los diputados; en Alemania (Constitución, artículo 44.1) basta con que lo apruebe una cuarta parte; y en Grecia (Constitución, artículo 68.2) pueden hacerlo las dos quintas partes. Eso no

significa, por supuesto, que las comisiones queden compuestas sólo por una fracción del parlamento; una cosa es decidir la integración de una comisión, y otra determinar quiénes la componen.

El otro aspecto relevante es a quiénes puede convocar una comisión de investigación, y la publicidad de sus sesiones de información y deliberación. En esta materia los países que han adoptado mayores avances institucionales son España, Italia y Portugal. En España, como se ha visto, las comisiones pueden citar a cualquier persona, nacional o extranjera; en Portugal (Constitución, artículo, 181.5) e Italia (Constitución, artículo, 82) las comisiones, además de requerir pruebas testimoniales y documentales, y disponer la realización de peritajes, podrían incluso, aunque esto es excesivo y nunca lo han hecho, ordenar intercepciones telefónicas y cateos domiciliarios.

En cuanto al modo de trabajo de las comisiones de investigación, existe la posibilidad de que lo hagan en privado. Allí donde esta norma se aplica, no se cumple. Sólo las llamadas comisiones de secretos oficiales, integradas para recibir en una especie de "secreto de confesión" los comentarios del gobierno sobre cuestiones de alto interés nacional, suelen guardar discreción. Pero lo ventilado en las comisiones de investigación siempre trasciende, aunque no siempre de manera fidedigna, lo cual es peor.

Además, el propósito de las investigaciones congresuales no consiste en emitir sentencias, sino en aclarar aspectos de interés público, de suerte que mal se aviene con ese objetivo el sustraer a la opinión pública el conocimiento directo y abierto de esos asuntos. La publicidad es una característica esencial de los congresos.

### 9. *Controles financieros*

Los principales controles financieros a cargo del Legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, las bases para que el presidente se obligue mediante empréstitos, y la revisión de la cuenta pública (Orozco Henríquez, "Las legislaturas...", p. 41).

En los términos de la fracción IV del artículo 74 constitucional, corresponde al Ejecutivo hacer llegar anualmente a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos —ya que en este caso funciona como cámara de origen y el Senado como cámara revisora— y los proyectos de presupuesto de egresos —cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 73 constitucional, el Congreso debe aprobar las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como autorizar esos mismos empréstitos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Por lo que hace a la revisión de la cuenta pública, las reformas de 1977 al artículo 74, fracción IV han contribuido a establecer el alcance de dicha facultad, en tanto que permiten que la Cámara de Diputados conozca los resultados de la gestión financiera gubernamental, compruebe si el gobierno se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y ha dado cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para esos efectos la Cámara de Diputados cuenta con la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades que resultan en los casos en que aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto o cuando no existe exactitud o justificación en los gastos hechos.

La función de los parlamentos como órganos que autorizan el cobro y la forma de gasto de los recursos públicos es una de sus más tradicionales responsabilidades. Incluso antes de que el constitucionalismo moderno apareciera, ya los parlamentos ejercían esa atribución. Se explica así que, a partir de las revoluciones norteamericana de independencia y francesa, las constituciones hayan incluido una estricta regulación del ingreso y el gasto públicos.

La institución de la "Contaduría Mayor", que ya no figura en la Constitución española con esa denominación pero que todavía lo conserva en la mexicana, apareció en el artículo 350 de la Constitución gaditana. Fue la Constitución centralista de 1836 la que atribuyó a la Cámara de Diputados la facultad de nombrar a los miembros de la Contaduría Mayor y supervisar su labor. Este precepto figuró también en la Constitución de 1843 (artículo 69) y en la de 1857 sólo apareció, por lo que se refiere a la facultad de supervisión, hasta las reformas introducidas en 1874 (artículo 72, A, III). Pero la norma de 1836 establecía una facultad más para la Cámara que ninguna Constitución posterior ha recogido: podía también verificar el "exacto desempeño... de las oficinas generales de hacienda".

El Constituyente de 1916-1917 no prestó mayor atención a esta materia. El primer cambio de importancia es el que se anunció con la iniciativa de reformas presentada en 1995, pero todavía sin dictaminar. Aunque el sistema actual ha sido aplicado desde 1917, no resultó suficiente para evitar desvíos en el manejo de los recursos públicos. En 1983 fue necesario

adicionar controles internos en el gobierno y ampliar el sistema constitucional de responsabilidades de los funcionarios.

Las tres fases a que alude María de la Luz Mijangos (p. 150) en cuanto al control presupuestal, son identificables en el conjunto de los controles financieros. La fase previa es la que se lleva a cabo con motivo de las autorizaciones aprobadas a través de las leyes y de los decretos correspondientes; la segunda, a la que denomina de control concomitante, concierne a la supervisión de los programas del Ejecutivo; y la tercera, de controles posteriores, consiste en la verificación de que el gobierno actuó en los términos autorizados por el Congreso.

#### 10. *Facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar*

El artículo 49 de la Constitución establece la separación de poderes y declara que el ejercicio de la función legislativa no podrá depositarse en un solo individuo, con las 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 cuando se estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía nacional, la estabilidad de la producción o de realizar "cualquier otro propósito en beneficio del país". Se entiende, desde luego, y así se ha aplicado, 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 (amparo directo 577/70, en Suprema Corte, II, 1623).

Del uso que el Ejecutivo haga de las facultades concedidas por el artículo 131 deberá informar al Congreso al enviar el proyecto anual del presupuesto. Empero, se discute si el ejercicio de esas facultades es acorde con el sistema constitucional en su conjunto.

La doctrina mexicana reconoce que es indiscutible la facultad presidencial para ejercer las facultades extraordinarias que el artículo 131 le confiere, lo que no equivale a reconocer que se trate de un ejercicio que carezca de control *a posteriori*.

Sólo algunas personas llegaron a opinar que, a partir de las reformas a los artículos 49 y 131, la proscripción de tales facultades extraordinarias era absoluta. Se trataba de una interpretación en el sentido de que podría haber normas constitucionales de naturaleza inconstitucional, que fue considerada infundada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo en revisión 8165/62, *La Constitución...*, II, p. 1165).

El tema de las facultades extraordinarias resulta relevante en lo que concierne a las relaciones de control entre los órganos Legislativo y Ejecutivo. La experiencia mexicana en esta materia muestra el desequilibrio entre los órganos del poder. Aplicando un riguroso entendimiento de la doctrina de la separación de poderes, en la Constitución de 1824 no quedó incluida la posibilidad de que el Congreso delegase parte de sus facultades al presidente.

Eso no obstante, durante la vigencia de la Constitución de 1824 se registran varios casos de delegación de facultades, el más debatido de los cuales se produjo en 1829. En virtud de las pugnas políticas surgidas entre el ministro de hacienda y antiguo diputado constituyente, Lorenzo de Zavala, y el Congreso, éste se negó durante largo tiempo a concederle facultades extraordinarias al presidente, para estar en aptitud de combatir una expedición de reconquista (Valadés, J. C., pp. 173 y ss.). Además, paradójicamente, como diputado el propio Zavala se había opuesto a que el Congreso delegase, así fuera parcial y temporalmente, sus facultades (Mateos, II, apéndice, p. 339).

El uso de esta atribución se hizo tan frecuente como los actos de insurrección que caracterizaron la primera mitad del siglo XIX. La Constitución de 1836 incluyó la prohibición expresa de delegar facultades extraordinarias (ley tercera, 45-VI); pero la de 1843 se rindió ante lo evidente, y admitió por primera vez en México la posibilidad de "ampliar las facultades del Ejecutivo" en casos de invasión o de sedición (artículos 66-XVIII y 198).

Al dictaminarse el proyecto de Constitución de 1857, la comisión reconoció que "las facultades extraordinarias se ejercieron casi siempre en daño público". No se encontró, empero, y no podía encontrarse, el remedio para ese fenómeno político. En seguida de ser aprobada se inició una prolongada etapa en que el uso de facultades extraordinarias se convirtió en lo ordinario (Fix-Zamudio, p. 41).

Ese fenómeno puede explicarse parcialmente como reacción frente a las restricciones impuestas al presidente por la Constitución, pero fundamen-

talmente por las condiciones de una guerra civil seguida de una intervención extranjera, que afectaron la vida de las instituciones nacientes.

A pesar de que la Constitución no incluía la posibilidad de que el Congreso delegase facultades, se interpretó que la prohibición, contenida en el artículo 50, de que dos poderes o el Legislativo se depositaran en una sola persona, no impedía una transferencia parcial y temporal de funciones.

El período juarista fue especialmente fecundo en la utilización de esas facultades. Juárez fue acusado de ejercer una dictadura con apoyo formal en la Constitución y de “haber borrado la línea divisoria que, conforme a la Constitución, debía existir entre los tres poderes públicos...” (López Portillo, p. 109). En un acto extremo, por decreto del 8 de noviembre de 1865, dictado en uso de las facultades extraordinarias para legislar que el Congreso le había conferido, Benito Juárez prorrogó su mandato presidencial.

Fueron muchas las disposiciones legislativas dictadas con fundamento en esas facultades que, como se ha visto en otra sección, tenían una plena justificación política (Valadés, *La Dictadura...*, p. 138). La utilización de esas facultades, sin embargo, dio lugar a dos tesis contrapuestas. Una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, cuyo ponente fue Ezequiel Montes, señaló que “los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, desde diciembre de 1861 hasta octubre de 1876, han creado repetidas veces, no la dictadura constitucional, imitación de los buenos tiempos de la República romana, sino la tiranía de Sila y César, que usurparon el Poder Legislativo...” (Cueva, “La suspensión...”, p. 172).

Esa misma ejecutoria concluía afirmando que uno de los principios del derecho constitucional consiste en que la facultad conferida al “Poder Legislativo” no puede ser delegada a otro órgano. “Allí donde el poder soberano del Estado ha depositado la autoridad, allí debe permanecer”. La tesis Montes, por tanto, era absolutamente contraria a cualquier fórmula delegatoria.

Por su parte, Emilio Rabasa (p. 145) reconocía que Juárez, fundado en el decreto que le confirió “facultades omnímodas”, “sustituyó no sólo al Congreso, sino al pueblo”, pero también afirmaba que no era “posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal”.

Era inevitable la polarización de posiciones. En la perspectiva histórica es posible constatar que el orden institucional fue vulnerado y luego

restituido por una misma persona, y que de no haber actuado en ambos casos como lo hizo, la sobrevivencia de la República habría sido imposible. Lo negativo de la experiencia fue haber allanado el camino para dictadura porfirista.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se presentó un doble fenómeno: el empleo sistemático de facultades extraordinarias, sin suspensión de garantías. A partir de entonces esas facultades y la suspensión de garantías se separaron como fenómeno jurídico y adquirieron vida propia.

La experiencia de Carranza durante la Revolución fue muy semejante a la de Juárez, aunque a aquél no se le criticó tanto como a éste. Cuando Juárez propuso reformar la Constitución por medio de un referéndum, se le acusó de intentar perpetrar un golpe de Estado; en cambio Carranza modificó textos expresos de la Constitución en materia de organización municipal, de trabajo y de amparo (decretos del 25 de diciembre de 1914, y del 29 de enero y del 28 de septiembre de 1915).

El caso de Carranza es único en la historia constitucional mexicana, porque quien lo invistió de facultades extraordinarias para legislar (con las que incluso, como se mencionó, reformó la Constitución) fue el Congreso del estado de Coahuila (decreto del 19 de febrero de 1913). Así, el órgano legislativo de una entidad federativa, invocando el restablecimiento del orden constitucional roto por el cuartelazo de Victoriano Huerta contra el presidente Francisco I. Madero, asumió facultades que no le correspondían pero que fueron el origen del proceso que condujo al Constituyente de 1916-1917.

Al llegar el momento de discutir la Constitución vigente, Venustiano Carranza hizo una crítica evaluación de lo hasta entonces ocurrido con la recurrente delegación de poderes legislativos en favor de los presidentes. Con este motivo se precisó que la delegación sólo sería posible en los casos de suspensión de garantías.

El Constituyente acogió en sus términos este aspecto del proyecto carrancista. En la discusión hubo pocas sorpresas. Sólo un diputado suscitó el tema de la delegabilidad del mandato Legislativo. La respuesta fue rápida: el texto propuesto fue aprobado por 143 votos contra 13.

El correctivo introducido a propuesta de Carranza no funcionó, y la inercia de casi seis décadas, adicionada por las difíciles circunstancias políticas en que México vivió todavía durante varios lustros después de aprobada la Constitución en 1917, ocasionaron el reiterado uso de las

facultades extraordinarias, una vez más en forma autónoma de la suspensión de garantías (Madrazo, p. 108).

Debido a la excesiva utilización de las facultades extraordinarias para legislar, en 1937 el presidente Lázaro Cárdenas decidió enviar al Congreso una iniciativa para adicionar el artículo 49. Es significativo el reconocimiento que, en la propia iniciativa, se hizo del abuso en cuanto a su aplicación:

Ha sido práctica inveterada —decía 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 han 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... (Valadés, *La Dictadura...*, p. 143).

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.*

Esta adición (texto subrayado) 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. Esto no obstante, el Congreso acogió la iniciativa con gran beneplácito. El dictamen respectivo estimó “plausible” la actitud del presidente de la República. Esta adición ha sido considerada, sutilmente, por Antonio Martínez Báez (p. 108), como una derogación por ley escrita de una costumbre que a su vez había derogado a la ley escrita.

La segunda reforma tuvo mayor importancia y dio lugar a un intenso debate parlamentario. 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 política tributaria. Correspondía a la necesidad de sustraer ciertas determinaciones legislativas de carácter eminentemente técnico, a la función deliberativa de un órgano de composición heterogénea y en ese tiempo 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 Congreso dictase. Además, el dictamen 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 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: de acuerdo con el artículo 29, que se refiere a la suspensión de garantías individuales, y de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 131, que se refiere a las facultades económicas del Ejecutivo.

Con excepción del período correspondiente a la segunda guerra mundial, el uso de facultades extraordinarias comenzó a decrecer, hasta prácticamente ausentarse en los últimos cuarenta años, conservándose sólo como una habilitación para modificar de manera parcial el gasto público (Ley del Presupuesto de Egresos, artículo 25, y Ley General de Deuda Pública, artículo 10).

### 11. *Suspensión de garantías*

Este es un tema íntimamente vinculado con la atribución de facultades extraordinarias para legislar, pero que da lugar a otras modalidades de control. La única Constitución mexicana que no admitió la posibilidad

de suspender las garantías individuales, fue la de 1836, y la de 1843 reservó esa posibilidad exclusivamente al Congreso (artículo 198).

El artículo 29 constitucional, retomado del que con el mismo numeral aparecía en la Constitución de 1857, faculta al Presidente para suspender las garantías, con aprobación del Congreso o, durante sus recesos, de la Comisión Permanente del propio órgano Legislativo. Adicionalmente, como se ha visto, el Congreso puede investir al presidente con facultades extraordinarias para legislar.

Como ya se mencionó, existen dos posibilidades constitucionales para otorgar facultades extraordinarias al presidente: la que establece el artículo 29, tratándose de suspensión de garantías, y la que previene el artículo 131, tratándose de facultades en materia económica. Hay una gran diferencia entre esos dos casos: cuando las facultades ejercidas son aquellas a las que se refiere el artículo 131, el presidente debe informar al Congreso del uso que haya hecho de ellas, en tanto que las practicadas de conformidad con el artículo 29, no son objeto de control congresual.

Se trata de una delicada omisión constitucional, máxime que las prevenciones constitucionales incluyen aspectos que dejan margen a la subjetividad. El artículo 29 admite la suspensión de garantías cuando: *a)* se produzca una invasión extranjera; *b)* haya una perturbación grave de la paz pública; *c)* la sociedad esté en un gran peligro, y *d)* la sociedad esté en un gran conflicto.

De esas hipótesis, las señaladas como *a)* y *b)* no ofrecen dudas, y hasta podría considerarse que la contemplada en este esquema como *d)* también sería objetivamente demostrable. Pero, ¿cómo acreditar el gran peligro que la sociedad puede correr? Aquí se abre una amplia oportunidad para las interpretaciones más dispares.

Es evidente que las disposiciones concernientes a los estados de excepción no pueden eludir grandes márgenes de discrecionalidad. Lo que pueden incluir, en todo caso, son mecanismos adecuados de control *ex post facto* por parte del Congreso, que en el caso mexicano están ausentes.

La doctrina mexicana se ha preocupado esencialmente por los posibles efectos de la suspensión de garantías (v.g. Schmill, p. 363), más que por su control por parte del Congreso. Esto se explica en buena medida porque no se ha tratado de un problema práctico después de la segunda guerra mundial; la Ley de Prevenciones Generales de 1942 fue la última que suspendió garantías en todo el país.

## 12. *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 Senado. Este es el caso tratándose del procurador general de la República (a partir de 1995), de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales, y de los empleados superiores de Hacienda (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 (artículos 89, fracción XVII, y 79, fracción VII).

El control del Congreso con relación a esos nombramientos ha estado presente en el constitucionalismo mexicano desde 1824, con excepción de la de 1843 por lo que se refiere a los empleados superiores de hacienda. El tema de la ratificación de estos empleados superiores de hacienda se ha prestado a diferentes interpretaciones. La fracción II del artículo 76 constitucional establece que el presidente someterá a la ratificación del Senado los nombramientos que haga, entre otros, de los empleados superiores de hacienda, “en los términos que la ley disponga”.

En tanto que desde 1917 no se ha propuesto siquiera esa ley, la aplicación del precepto constitucional ha variado según las épocas. En este sentido se trata de un precedente conforme al cual una disposición constitucional no reglamentada se aplica como principio general. En septiembre de 1917, recién aprobada la Constitución, por ejemplo, el secretario de Hacienda envió al Senado el nombramiento de un funcionario que para entonces ya había protestado el cargo (González Oropeza, “Los empleados...”, p. 145).

En general, esta forma de control no ha recibido la atención necesaria, por lo que si bien unas veces han sido sometidos a ratificación los nombramientos de subsecretarios del despacho, otras no ha sido propuesto para tal efecto el nombre de un solo funcionario. Esta irregularidad en el ejercicio de una función de control no hace ostensible su inutilidad, sino la necesidad de su refuerzo.

En cuanto a la remoción, la Constitución establece expresamente que, con excepción de los militares, el presidente puede destituir libremente a todos los funcionarios que hayan sido designados con ratificación del Senado. Con esto se ha evitado el debate acerca del derecho de remoción.

El tema de mayor interés fue el discutido durante el Constituyente de 1916-1917, a propósito del nombramiento de los secretarios del despacho. Oponiéndose al proyecto de Carranza y al dictamen de la comisión, un grupo de veinticinco diputados propuso que el nombramiento de los secretarios fuera sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados (*Diario de Debates*, enero 18 de 1917). El debate sobre esta materia ofreció la oportunidad de abordar la disyuntiva entre parlamentarismo y presidencialismo.

Los autores de esa iniciativa argumentaban que sólo mediante la ratificación por un órgano del Congreso se podría dar auténtica responsabilidad y carácter de ministros a los integrantes del gabinete. La discusión, muy breve, tuvo un extraño desenlace: por unanimidad se aprobó el texto ahora vigente, correspondiente al proyecto de Carranza, y que deja en plena libertad al presidente para nombrar y remover a los secretarios.

A pesar de ese resultado, en el debate fueron apuntados un par de argumentos novedosos: el diputado David Pastrana Jaimes, uno de los proponentes de la iniciativa, subrayó que era posible incorporar paulatinamente elementos de control del sistema parlamentario en el presidencial; y el diputado Rafael Martínez de Escobar, oponente de la iniciativa, reconoció que la facultad, ya para entonces aprobada, de que el Congreso designe a los presidentes interinos, provisionales y sustitutos en caso de faltar el presidente constitucional, era “un paso agigantado hacia el parlamentarismo” (*Diario de Debates*, enero 18 de 1917).

Si bien esa facultad del Congreso para designar presidente no es relevante en cuanto a las relaciones de control entre los órganos del poder, la opinión de Martínez de Escobar no fue controvertida y sirvió para dejar establecida la posible recepción de formas parlamentarias en un sistema presidencial.

### 13. *Tratados internacionales*

Es facultad del presidente de la República dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometién-dolos a la ratificación del Senado (artículo 89, fracción X, y 76, fracción I). La Constitución de 1824, siguiendo a la de Cádiz (artículos 131, 7a, y 172, 5a.) resolvía mejor que la actual el tema de la ratificación de los tratados internacionales.

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución vigente, que coincide con el texto de las reformas incluidas en 1874 a la carta fundamental de 1857,

al ratificar los tratados el Senado ejerce una facultad legislativa de amplísimo alcance, sin la participación de la Cámara de Diputados. De acuerdo con la Constitución de 1824, la ratificación correspondía a ambas cámaras (artículos 50-XIII, y 110-XIV). La misma orientación se siguió en 1836 (ley cuarta, artículo 17-XX y XXIV), en 1843 (artículo 65) y, de manera muy explicable por sólo prever una cámara, en 1857 (artículo 72-XIII).

El requisito de la ratificación por parte del Senado sin la participación de la Cámara de diputados no se explica, si se tiene en cuenta que en los términos del artículo 133, los tratados constituyen, conjuntamente con la Constitución y las leyes del Congreso, “la ley suprema de toda la Unión”, y su contenido vincula a los jueces federales y estatales, en este último caso a pesar de las disposiciones en contrario que puedan existir entre las respectivas constituciones locales y la Constitución federal, sus leyes reglamentarias y orgánicas y los propios tratados internacionales.

Merced a una interpretación muy restrictiva de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, fue por lo que el Constituyente depositó sólo en el 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 que, por su naturaleza internacional, se consideraban competencia “de la Unión federal”.

Es comprensible que ese criterio hubiera prevalecido en 1874, y aun en 1917; pero es inadmisibles en la actualidad (Cárdenas, p. 127). El nuevo derecho internacional ha desbordado considerablemente los alcances que esta materia tenía todavía en la segunda década del siglo. Hasta entonces la regulación internacional sólo involucraba a los Estados soberanos como únicos sujetos del derecho internacional. Los cambios más significativos comenzaron a producirse con la constitución de la Sociedad de las Naciones y más adelante de la Organización de las Naciones Unidas y de sus órganos especializados (Méndez Silva, p. 257).

Hoy forman parte del rico contenido normativo internacional aspectos tan relevantes en los ámbitos internos como los derechos humanos, las relaciones laborales, la atención de la salud y el combate al narcotráfico, para sólo citar algunos ejemplos. En estas circunstancias, mantener alejada a la Cámara de Diputados de la ratificación de los tratados es una manera de limitar sus posibilidades de controlar un proceso legislativo creciente y de considerable interés para la comunidad nacional.

Con motivo de las reformas de 1977, la fracción I del artículo 76 amplió las facultades exclusivas del Senado, el cual 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 Relaciones Exteriores.

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. Sin embargo, se produjo también una consecuencia adversa al sistema representativo, porque se estableció como facultad exclusiva del Senado el análisis de la política exterior. A *contrario sensu*, la Constitución parece prohibir a la Cámara de Diputados analizar la política exterior del Estado mexicano.

Desde luego, el precepto sólo se aplica en lo formal, de suerte que el secretario de relaciones exteriores sólo concurre al Senado, pero no a la Cámara de Diputados. Ésta, sin embargo, participa en las reuniones interparlamentarias y es escenario de debates sobre cuestiones internacionales. Así, la práctica congresual ha derogado una extraña limitación impuesta por la Constitución.

En 1988 fue reformada la fracción X del artículo 89 constitucional, para establecer los principios normativos que deben regir la dirección de la política exterior. Esos principios son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Aunque esa reforma podría considerarse como un simple enunciado de los principios que rigen el derecho internacional, y por ende no representaría novedad alguna, tuvo como objetivo reducir la discrecionalidad del presidente en cuanto a la política exterior. Su significado corresponde a la tendencia de aumentar los niveles de control sobre el Ejecutivo.

En la tradición constitucional mexicana nunca se ha objetado la facultad presidencial de conducir las relaciones internacionales, sujetando la aprobación de los tratados a la ratificación del Senado o, durante la vigencia de la Constitución de 1857 y previo a las reformas de 1874, del Congreso.

Solamente se registra un intento, que no prosperó, para condicionar las facultades presidenciales en esta materia. El proyecto de la Constitución de 1857 proponía que el presidente se sometiera a "las instrucciones que reciba

del Congreso” en la conducción de las relaciones exteriores. Aun para ese Constituyente, caracterizado por su propósito de ampliar la capacidad política del Congreso y reducir la del presidente, ese proyecto pareció excesivo y fue desechado prácticamente sin discusión (Zarco, II, p. 469).

#### 14. *Desaparición de poderes*

De acuerdo con la fracción V del artículo 76, 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.

Este instrumento constitucional de control concierne esencialmente a las relaciones de los órganos federales con los locales. Desde luego, también implica una relación política entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, pero no se traduce en actos cuya naturaleza exprese formas de control.

La llamada por la Constitución “desaparición de poderes” representó un poderoso instrumento, introducido a la Constitución de 1857 mediante la reforma de 1874, que durante décadas fue utilizado para que los presidentes garantizaran la sujeción política de los gobernadores. El tema, ampliamente estudiado por los constitucionalistas mexicanos (Marquet, p. 281), se inscribe en la extensa gama de facultades con que la Constitución inviste al presidente y que acentúan las características autoritarias del sistema presidencial mexicano.

La polémica se ha centrado en el entendimiento de lo que significa “desaparición de poderes”. El texto no deja lugar a dudas en cuanto a que la facultad de que el presidente proponga una terna y el Senado nombre gobernador surge a partir de que esos poderes ya hayan desaparecido, física o jurídicamente. Empero, durante mucho tiempo se interpretó que era el propio Senado el que declaraba tal desaparición.

La práctica convirtió una facultad declarativa, sólo por lo que hace a la oportunidad de nombrar gobernador de un estado de la Federación, en constitutiva de una situación jurídica. La práctica también dio lugar a múltiples distorsiones, que facilitaba la integración unipartidista del Senado.

Como ya se ha visto, Jorge Carpizo encuadra entre lo que denomina como facultades metaconstitucionales de los presidentes, la designación de los

candidatos al gobierno de los estados por parte del partido al que pertenecen. A su vez, los sucesores de los presidentes, para marcar puntos de ruptura con quien había decidido su postulación como candidato a la presidencia, removían a los gobernadores que representaban mayores ataduras políticas con el predecesor.

Esta práctica ha sido abandonada hace más de cuatro lustros (González Oropeza, *La intervención...*, p. 243), y sustituida por renunciias o solicitudes de licencia “espontáneas” por parte de los gobernadores pertenecientes al partido mayoritario, dando lugar a que el nombramiento de sus sucesores lo haga el congreso local.

La facultad del Senado, que fue incorporada a la Constitución de 1857 mediante una reforma al artículo 72 llevada a cabo en 1874, estaba limitada a que desaparecieran los “poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un estado”. En los mismos términos la reprodujo el proyecto de Carranza. El Constituyente suprimió la distinción y expresamente interpretó que “cuando se habla de la desaparición de poderes se entiende que es de los tres”. No se explicitó la razón de esa decisión, pero tal vez haya sido para dificultar su aplicación. Si éste fue el objetivo, no fue alcanzado.

La composición plural actual del Senado resulta un obstáculo serio para que las propuestas presidenciales sean secundadas como antaño, constituyendo, ahora sí, un control político de un órgano del Congreso con relación a decisiones presidenciales. Aunque haya caído en desuso, la posibilidad constitucional subsiste.

### 15. *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 normativo (Moreno Collado, p. 201).

Esta atribución, esencial para el funcionamiento de cualquier gobierno, aparece en la Constitución gaditana (artículo 171, 1a.) y se reproduce en México en las cartas fundamentales de 1824 (artículo 110-I), de 1836 (ley cuarta, artículo 17-I), de 1843 (87-XX) y de 1857 (artículo 85-I).

De conformidad con la naturaleza del Estado federal mexicano, al Congreso de la Unión le corresponden las facultades no sólo para legislar en aquellas materias expresamente conferidas a la Federación y para hacerlo

también, con base en los artículos 73, fracción VI y 124, en todo lo relativo al Distrito Federal.

Al Ejecutivo, en los términos del texto original de la Constitución, se le había atribuido la facultad de reglamentar no sólo las leyes federales sino también las emanadas del Congreso respecto del Distrito Federal. Sin embargo, a partir de la reforma a la referida fracción VI del artículo 73 se descentralizó la facultad reglamentaria del presidente de la República en algunas materias relativas al Distrito Federal para conferírsela a un cuerpo colegiado, plural y representativo, denominado en una primera fase Asamblea de Representantes del Distrito Federal y más tarde Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Además, con la reforma constitucional de 1993, la Asamblea adquirió facultades para legislar en las materias previstas en la fracción IV, inciso g, del artículo 122, por lo que la facultad reglamentaria pasó al jefe del Distrito Federal, quien a su vez era un funcionario designado por el presidente y de cuya confianza dependía. Así, la facultad reglamentaria del Distrito Federal siguió siendo formalmente ejercida por el presidente, aunque por interpósita persona. Esta delegación se convirtió en transferencia a partir de 1997, en virtud de que el jefe del gobierno del Distrito Federal pasó a ser elegido popularmente.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano de representación ciudadana, integrada con 40 miembros electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, y 26 electos según el de representación proporcional. La Asamblea celebra anualmente dos períodos ordinarios de sesiones.

Entre las facultades más importantes de la Asamblea está la de expedir su Ley Orgánica, la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal y la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que deban decretarse para cubrirlos; revisar la cuenta pública y legislar en las siguientes materias: administración pública local, régimen interno y procedimientos administrativos; presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación

social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda, salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios y función social educativa en los términos de la fracción octava del artículo tercero de la Constitución. Asimismo, la Asamblea tiene facultades para legislar en materia civil y penal y para presentar iniciativas ante el Congreso en materias relativas al Distrito Federal.

En cuanto a los llamados “reglamentos autónomos”, expedidos por el Ejecutivo sin fundamento en una ley, la doctrina y la jurisprudencia han entendido que carecen de fundamento constitucional (Serra Rojas, I, p. 202). En la práctica se fueron haciendo paulatinamente menos frecuentes. A esto ha contribuido la presencia de una Cámara de Diputados más atenta al quehacer gubernamental.

### *16. Responsabilidad de los servidores públicos*

El artículo 111 de la Constitución dispone que para proceder penalmente contra los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativos, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado; en caso afirmativo, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que concierne al juicio político, previsto en el artículo 110, además de los funcionarios mencionados, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales, o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y de fideicomisos públicos, pueden ser sujetos de dicho

juicio “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

Para ese efecto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración por la mayoría absoluta de los miembros presentes de aquella cámara. Al conocer la acusación, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la sanción que corresponda —destitución del servidor público e inhabilitación hasta por veinte años para desempeñar otra función pública— mediante resolución de las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión (artículos 109, fracción I, y 110).

La figura del juicio político adoptó esa denominación en época reciente (Palacios Alcocer, p. 48). Fue introducida merced a una adición constitucional en 1982 y, hasta el momento, nunca ha sido aplicada. Entre los problemas que plantea está lo impreciso de su enunciado, que tampoco la ley reglamentaria aclara de manera suficiente. Al dictaminarse en el Senado la iniciativa presidencial de esa ley, se dijo que “las comisiones advirtieron que las conductas a que alude el artículo séptimo, que aparentemente pueden estimarse vagas e imprecisas, son únicamente postulados fundamentales que en su caso determinarán la pérdida de la confianza y no implican figuras típicas” (De la Madrid, *El marco...*, I, p. 165).

En efecto, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, “redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho”, los actos de “ataque a las instituciones democráticas”, “el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal”, las omisiones graves que motiven “algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones”, entre otros casos (artículo 70.).

Cuando esos u otros actos enunciados en el mismo precepto tengan el carácter de delictuosos, se aplicará también la norma penal. En este caso la tipificación es exacta y no da lugar a las posibles interpretaciones subjetivas que el juicio político sí permite.

El juicio político se ejerce mediante un trámite dificultado que reduce el riesgo de una utilización arbitraria. La Cámara de Diputados, como órgano instructor y de acusación, resuelve por mayoría absoluta de los miembros presentes, y la Cámara de Senadores, como jurado de sentencia, decide por mayoría calificada de dos tercios de los miembros presentes. Tanto la

acusación como la decisión final son actos inatacables, contra los que no procede el juicio de amparo (Burgoa, p. 751).

A pesar de ese mecanismo, y de las garantías procesales otorgadas a los servidores públicos para hacer valer sus razones y derechos, tratándose de un miembro del gabinete presidencial las solas instrucción y acusación, por parte de la Cámara de Diputados, pueden llegar a tener los efectos políticos de una moción de censura. La subjetividad encerrada en la expresión “ataque a las instituciones democráticas”, por ejemplo, podría convertir al juicio político en la vía de acceso a un instrumento de control cuasiparlamentario.

El impacto de opinión pública (Carpizo, *La Constitución...*, p. 351) y el señalamiento por la mayoría de los diputados de que un secretario del despacho es responsable de “atacar a las instituciones democráticas”, haría muy difícil su permanencia en el gabinete, independientemente de que el Senado lo absolviera.

Esta disposición corresponde a la que en la Constitución de Cádiz contenía la responsabilidad política de los secretarios del despacho (artículo 226), y que retomaron las constituciones de 1824 (artículo 119), de 1836 (ley IV, artículo 32) y de 1843 (artículo 100). En el artículo 40 del primer proyecto de la Constitución de 1824, que se presentó el 1o. de abril de ese año, se proponía que la Cámara de Diputados ejerciera “inspección sobre los secretarios del despacho” (Mateos, II, apéndice, p. 11).

Aunque la Constitución de 1824 no llegó a incorporar ese instrumento de control sobre los miembros del gabinete, sí amplió la responsabilidad política del presidente de la República. Éste podía ser enjuiciado por cualquiera de las cámaras por impedir la celebración de elecciones de presidente, senadores o diputados; por obstaculizar que los elegidos asumieran sus cargos, o por impedir el trabajo de las cámaras (artículo 38-II).

El tema del juicio político fue considerado durante el Constituyente de 1856-1857 y suscitó entonces consideraciones negativas. Francisco Zarco expresó: “reconocemos las ventajas de esta institución, pero no se nos ocultan sus inconvenientes que existen, principalmente donde aún no están arraigadas las instituciones, en dar un ariete terrible al espíritu de partidos”. José María Mata, por su parte, defendió la adopción del juicio político, considerando que sería “semejante al voto de censura que dan los parlamentarios” (González Oropeza, *El siglo Diez y Nueve...*, p. 74).

Las prevenciones de Zarco prevalecieron y acreditan hasta qué punto el Constituyente actuó de manera responsable. Al ampliar la acción del

Congreso y condicionar la del presidente, no se desbordó para incurrir en lo que, desde su perspectiva, habría impedido un equilibrio institucional democrático. En lugar del juicio político se adoptó el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos que, con algunas variantes, rigió hasta 1982.

### *17. Ausencia del presidente de la República del territorio nacional*

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 esa 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 faculta a la Comisión Permanente del Congreso para concederle el permiso correspondiente.

Esta facultad del Congreso no tiene actualmente gran significación como una forma de control; pero la tuvo en las constituciones previas. La regulación más estricta fue la establecida en la Constitución 1857, conforme a la cual el presidente requería de autorización incluso para ausentarse de la capital del país (artículo 84). Esta medida se explicaba para evitar que los presidentes encabezaran operaciones militares, con el posible perjuicio de los intereses nacionales. Ese había sido el caso cuando Antonio López de Santa Anna cayó prisionero de los norteamericanos en Texas, y aceptó condiciones de paz ruinosas para México.

En la práctica, las autorizaciones para que el presidente se ausente del país han sido utilizadas como una oportunidad para que la Cámara de Diputados se pronuncie sobre temas de política exterior, sin mayor relevancia desde la perspectiva de un control eficaz.

### *18. Guardia nacional*

En los términos de los artículos 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.

En la medida en que la Guardia Nacional sólo existe en la letra constitucional, ésta es una facultad estrictamente formal y se refiere a un control insubsistente en la práctica (Barquín, "El control del Senado...", p. 58).

### 19. *Un sistema presidencial en transición*

Entre 1977 y 1997 se produjo una serie de hechos que transformaron el panorama político mexicano y que han dado lugar a una demanda generalizada para reformar al Estado. La reforma política de 1977, las crisis económicas de 1982, 1988 y 1994-1995, la crisis electoral federal de 1988 y diversas crisis electorales locales a lo largo de ese período, generaron nuevas expectativas y propiciaron nuevas respuestas de adecuación institucional.

La reforma política de 1977 incorporó los partidos políticos a la Constitución. Esta decisión representó un paso cuya trascendencia se proyectaría hacia los años siguientes. Al iniciarse la construcción de un sistema de partidos, se produciría como consecuencia inevitable la demanda de fortalecer al sistema representativo en su conjunto. Las sucesivas reformas electorales, desde la de 1986 hasta la de 1996, fueron ensanchando las vías iniciadas con la de 1977 y la decisión de abrir espacios institucionales a las formaciones políticas de extrema izquierda, particularmente al Partido Comunista, tradicionalmente proscritas.

La evolución del sistema presidencial mexicano ha llegado un punto en el que se hace imprescindible su reforma. Durante décadas la autoridad presidencial resultó funcional, en tanto que era el centro de imputación de un poder que transformaba los preceptos programáticos de la Constitución en hechos tangibles.

Los repartimientos agrarios; las expropiaciones de la industria petrolera y de la banca; la nacionalización de la industria eléctrica; la institucionalización de la seguridad social; los amplios programas habitacionales; los subsidios al consumo, particularmente de alimentos; las acciones educativa y sanitaria, que además de los servicios prestados a la población proporcionaban numerosas fuentes de empleo; la política salarial; la voluminosa obra pública, y la extendida burocracia, multiplicada en tanto que el Estado mantenía un ritmo de crecimiento expansivo del gasto y de su intervención en la economía, eran el resultado de decisiones presidenciales.

Al texto constitucional de 1917 se le fueron adicionando nuevos preceptos programáticos que, a su vez, eran la base de nuevas acciones del Estado. Aun cuando siempre estuvieron presentes reclamos de democratización, lo cierto es que la atención prioritaria se orientó hacia los apremios sociales. Después de todo, al satisfacerse éstos, así fuera parcialmente, se consolidaba un modelo de autoridad presidencial compatible con el que la Constitución había construido.

A partir de crisis económica de 1982 el Estado mexicano adoptó medidas de restricción del gasto público, y alentó el crecimiento progresivo de la actividad económica privada. Poco a poco fue disminuyendo el aparato productivo en manos del Estado; se llegó al punto de eliminar por completo el déficit fiscal, y se tomó la decisión de reducir el nivel de endeudamiento externo. La presencia presidencial, como la gran opción dispensadora de mercedes, se fue haciendo menos funcional.

Al mismo tiempo que eso ocurría con los presidentes, a partir de 1977 la presencia de los partidos políticos se fue haciendo más eficaz en el debate parlamentario, en el encauzamiento de demandas y en los procesos electorales. Los instrumentos jurídicos que regulan estos procesos también se han venido perfeccionando a partir de esa fecha, mediante reformas llevadas a cabo en períodos cada vez más breves.

La primera gran reforma constitucional de efectos electorales fue la que reconoció derechos de ciudadanía a la mujer, en 1953. Diez años más tarde se estableció el sistema de “diputados de partido”, por virtud del cual se conservaba la base electoral de distritos de mayoría, pero se adjudicaba hasta un máximo de veinte diputados a los partidos que tuvieran más del 2.5 de la votación nacional. Aun cuando este sistema fue corregido en 1972, para disminuir el porcentaje al 1.5 y aumentar el número de diputados posibles hasta en veinticinco, en realidad la tercera reforma de fondo no se llevó a cabo sino hasta 1977.

La siguiente reforma se produjo en 1986. Mediante ella se mejoraron los mecanismos de control, se redefinió la composición del Congreso y se prosiguió en el proceso de depuración de los organismos electorales. Así, puede advertirse un cierto ritmo en las reformas, que se produjeron en los años 1953, 1963, 1977 y 1986. El ritmo se aceleró a partir de entonces. En 1990, 1993, 1994 y 1996 la Constitución siguió siendo objeto de reformas en materia electoral.

Además, en tanto que el sistema presidencial se fue comprimiendo y el sistema de partidos se fue expandiendo, se ha producido un tercer factor:

el crecimiento de la opinión pública. Esto explica que, más allá de la deliberación entre representantes caracterizados del gobierno y de los partidos, un grupo de prominentes profesores, líderes de opinión y dirigentes de partidos, integraran un Seminario para la Reforma Político-Electoral y tomaran directamente la tarea de proponer medidas que dieron a conocer en un amplio documento de consenso en enero de 1996, al que denominaron "Sesenta puntos para la reforma político-electoral". La sola denominación ilustra la magnitud de los planteamientos.

Sin embargo el debate mexicano contemporáneo no se detiene en los aspectos electorales, por amplios que éstos sean aun. El problema de fondo se refiere a un reequilibrio del poder. Las nuevas formas de adjudicación, ejercicio y control del poder son lo que constituye ese reequilibrio. El sistema presidencial está en transición. Sólo una pocas voces aisladas llegan a proponer un sistema parlamentario; pero muchas, incluidas las del partido en el gobierno, aluden a la necesidad de reformar la institución presidencial.

El problema central no es determinar si se requiere o no la reforma, sino la magnitud que ésta deba tener. Lo delicado de esta transición es que se promueve en un momento de fuertes presiones políticas y en que se ha erosionado la confianza en las instituciones. Se corre el riesgo, por lo mismo, de construir un modelo excesivamente restrictivo de la autoridad presidencial, y de incorporar más mecanismos de control de los que resultarían recomendables.

Es cierto que los cambios se producen sólo cuando se hacen indispensables y la exigencia es muy alta. Son muy pocos los que se han dado merced a decisiones anticipatorias. Pero si en su mayoría los cambios políticos son el resultado de imperativos ineludibles, en muchas ocasiones se ha conseguido realizar un ejercicio de racionalidad política y se han alcanzado resultados equilibradores. Una mala construcción institucional puede servir para disolver temporalmente las tensiones, pero transfiere hacia el futuro mayores cargas de inconformidad y de frustración.

En el marco de las reformas propuestas, vale la pena analizar la que sugiere Giovanni Sartori, para quien "la fórmula del presidencialismo alternativo sería la más adecuada para México". Ese presidencialismo intermitente se construiría mediante tres acuerdos estructurales: *a*) en un período determinado (de cuatro o cinco años) los dos primeros gobiernos serían de naturaleza parlamentaria; *b*) si hubiera un tercer gobierno, éste sería presidencial, con lo cual el jefe de Estado lo sería también de gobierno, pudiendo nombrar y remover libremente a los miembros del gabinete; y

c) la elección (preferiblemente a dos vueltas) debería ser simultánea para el presidente y el Parlamento (Sartori, *Ingeniería...*, 170).

Es evidente que la propuesta resulta novedosa e imaginativa. Se trata de aprovechar, sucesivamente, las ventajas que cada uno de los sistemas pueda reportar. Quedan, sin embargo, muchas dudas por resolver. En el orden práctico se suscitaría el interés del Parlamento por establecer un gobierno débil, y tolerarlo, frente a la perspectiva de enfrentarse más adelante a un presidente fuerte. Ese gobierno débil, por otra parte, también estaría interesado en negociar permanentemente posiciones políticas con el Parlamento, para no verse desplazado y luego incluso acosado por el presidente.

Adicionalmente, ante la eventualidad de su "ascenso", el presidente sería cortejado por el gobierno o por una fracción de él, y por un segmento del Congreso, con lo cual aun sin ejercer el poder tendría una considerable influencia desequilibradora. En un sistema parlamentario el gobierno que cae puede pasar a la oposición, pero en un sistema alternativo, el gobierno caído podría convertirse en objeto de persecución.

Por otro lado, el advenimiento del presidencialismo como resultado del fracaso del parlamentarismo podría agudizar las características autoritarias del ejercicio presidencial, con lo cual tampoco se tendrían las ventajas de un sistema presidencial funcionando en condiciones de normalidad. Ante esta perspectiva se tendría una gran cantidad de fuerzas trabajando para hacer fracasar al sistema parlamentario y legitimar, con fundamento en la estructura constitucional, el endurecimiento político.

Otro aspecto sin resolver es el de cómo explicar la contradicción que resulta del hecho político de que, para remediar el fracaso del parlamentarismo, sea necesario recurrir al presidencialismo, y de que en el siguiente ciclo o período se vuelva a iniciar el experimento parlamentario cuyo fracaso se hubiera constatado poco antes. Lo más probable es que en un segundo ciclo ya no se regresaría al sistema parlamentario, cuya inoperancia habría quedado demostrada, y que el experimento habría servido de vacuna contra la tentación parlamentarista.

La presidencia intermitente fuerte propuesta por Sartori para México acentuaría los niveles de conflicto político. En lugar de que el gobierno absorbiera las tensiones mediante cambios y adecuaciones que preservaran la estabilidad del sistema, habría que estar cambiando de sistema de manera impredecible. En esas condiciones no sería posible estructurar consensos duraderos y se propendería a la fragmentación política, en perjuicio del buen funcionamiento de cualquiera de los dos sistemas. En otras palabras, muy

bien podría ocurrir que en lugar de obtener alternativamente las ventajas del sistema parlamentario y del presidencial, lo que se tendría sería la alternatividad de sus defectos: debilidad y dureza. No se produciría, siquiera, el efecto de alternancia de fases presidenciales y parlamentarias que Arend Lijphart y Juan Linz encuentran en el modelo francés de la V República (Linz y Valenzuela, p. 48).

Otra perspectiva del problema la ofrece Alonso Lujambio. En su opinión “un conjunto de arreglos institucionales puede ser definitiva para la estabilidad de una democracia presidencial y para evitar su quiebra”. Entre los elementos para ese nuevo arreglo Lujambio alude a la revisión de los poderes constitucionales del presidente, al papel del Congreso, al número y disciplina de los partidos, a la periodicidad de las elecciones legislativas y presidenciales, a los recursos para el patrocinio político y al federalismo (Lujambio, p. 104).

La gama de los temas planteados por Lujambio es de una gran amplitud. Se trata de un esfuerzo por rescatar la funcionalidad del sistema presidencial y de hacerlo compatible con una democracia consensual. Elude el simplismo, muy extendido, de que todo se reduce a una operación mecánica de disminuir las facultades del presidente y ensanchar las del Congreso. El sistema constitucional fue concebido para producir una presidencia de enorme presencia nacional, y sólo a partir de un nuevo esquema de la misma naturaleza constitucional será posible el reequilibrio de las instituciones.

Dieter Nohlen ha visto este problema con claridad, llamando la atención al examen institucional del presidencialismo (Nohlen, “Institutional...”, p. 11), y proponiendo la adecuación funcional del presidencialismo en América Latina mediante tres acciones centrales: *a*) que el presidente, como jefe de Estado, participe en la consolidación democrática fomentando consensos políticos y sociales por encima de las diferencias políticas, y deje la coordinación del gabinete a un jefe de gobierno; *b*) que no existan bloqueos entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, y *c*) “proteger la figura presidencial de los avatares cotidianos de la política” (Nohlen y Fernández, p. 35).

La otra gran opción de cambio es la del parlamentarismo, sustentada por Juan Linz. Sus tesis son bien conocidas y han dado lugar a una creativa polémica. En todo caso, él mismo admite que no es posible ignorar que “a pesar de las desventajas del presidencialismo... haya desventajas iguales o mayores en el caso del parlamentarismo” (Linz, “Democracia...”, p. 88). Y éste es, quizá, el eje del problema.

Las relaciones entre los órganos Legislativo y Ejecutivo del poder definen la naturaleza del sistema político. Es posible que cualquier sistema, bien diseñado y estructurado, ofrezca resultados satisfactorios. Lo que no debe omitirse es que las resistencias al cambio son reales, no una invención de políticos ni de académicos. La mejor solución será siempre aquella que permita obtener las ventajas máximas de un sistema y reducir al mínimo las resistencias para su éxito.

Todo indica que el caso mexicano es el de la transición de un sistema presidencial a otro sistema presidencial. Éste, al que se propende, será uno que permita articular los términos de una democracia consolidada y que ofrezca posibilidades de reequilibrar las relaciones de poder en México.

No parece recomendable, ni siquiera necesario, abrir la agenda de la discusión más allá del nuevo arreglo del poder. Para este objeto el mecanismo adecuado es el de la reforma constitucional que, por otra parte, en el caso mexicano ha demostrado ser de una gran amplitud. La agenda, por lo que se refiere a las formas de relación entre los órganos del poder, deberá ser extensa.

La Constitución está compuesta por consensos esenciales o básicos, y por consensos operacionales. Los primeros son aquellos que definen la naturaleza republicana, federal, representativa y democrática de las instituciones; los operacionales son aquellos instrumentos que transforman los enunciados básicos en funciones y acciones concretas.

La construcción de los consensos esenciales está en el largo proceso evolutivo de las instituciones jurídico-políticas mexicanas. A muchos de ellos se ha llegado después de intensas luchas. Abrir este capítulo, además de innecesario, sería tanto como revivir viejas querellas. Sería reiniciar el camino, cuyo precio histórico ya se pagó, de pugnas por completo ajenas a los temas de hoy.

Una nueva Constitución implicaría revisar los consensos esenciales, sobre los que no hay discrepancias, pero que una vez reinscritos en la agenda del debate, volverían a encender ánimos ya apaciguados. Aunque, desde luego, no es sólo por esto que resulta ocioso discutir los consensos básicos.

Lo central es que a nadie se le ha ocurrido transformar la República en monarquía, remplazar la organización federal por la unitaria, sustituir al sistema representativo por el de la democracia directa, o modificar la democracia por otra forma (oclocrática —colectivista— o timocrática —corporativista—) de legitimidad y ejercicio del poder. Si nada de esto se propone ni pretende, un nuevo constituyente no tiene fundamento.

Lo que sí ocurre es que la Constitución ha perdido coherencia sistemática en sus enunciados, porque las cerca de cuatrocientas reformas practicadas a lo largo de casi ochenta años no siempre han tenido rigor técnico. En este sentido más que una nueva Constitución, cabría pensar en la utilidad de una revisión sistemática, una auténtica refundición, del texto vigente, para darle la unidad técnica y de estilo que ya perdió. Pero esto tampoco se debe considerar indispensable y, como bien podría ser otra puerta para que la discordia emergiera, resulta preferible conservar un texto semánticamente cuestionable, pero jurídica y políticamente funcional en la medida en que actualice los consensos operacionales.

Es en los consensos operacionales donde se centra la discusión. Y es en este ámbito donde se requiere de un gran esfuerzo innovador. Entre los puntos a considerar, para alcanzar un nuevo equilibrio institucional, habrá que incluir el retorno a instituciones ya probadas en el sistema constitucional mexicano, como la reelección de los legisladores, el referéndum (que existió, no se aplicó y luego se derogó) y las interpelaciones a los secretarios.

También habrá que considerar cuestiones planteadas en diferentes momentos a lo largo de las décadas, como la ratificación del gabinete por el Senado, el servicio civil en el Ejecutivo y en el Legislativo, la creación de organismos gubernamentales sólo por ley, el desarrollo de nuevos órganos constitucionales autónomos, la ampliación de los períodos ordinarios de sesiones del Congreso, la duración de los períodos presidencial y Legislativo, y la presencia de un jefe de gabinete. Algunos de estos temas pueden ser objeto de análisis y, si se equilibran entre sí las propuestas, abrirán las posibilidades a una nueva racionalidad en el ejercicio del poder.

A los temas anteriores, podrán agregarse otros cuya discusión en México no tiene antecedentes, como la formulación de iniciativas bloqueadas, que sólo puedan ser aprobadas o rechazadas por el Congreso, pero no modificadas.

Todo indica que la transformación principal girará en torno a la distribución de los nuevos mecanismos de control político entre los órganos del Estado. Desde luego, esto no implica que se eludan las preocupaciones propias del Estado de bienestar. En el proceso de reforma del Estado, y dentro de los consensos operacionales, no puede omitirse que además del arreglo político a que se llegue, debe tomarse en cuenta que la Constitución mexicana sigue teniendo un importante rubro de derechos sociales que también reclaman actualización institucional.

El Estado mínimo, que tantos adeptos conquistó en el mundo sobre todo a raíz de los cambios operados en Europa durante la década de los ochenta, parecía no dejar espacio para las preocupaciones y las acciones de naturaleza social a cargo del Estado. Las crisis financieras, sin embargo, y este es el caso claro de México, han demostrado que aun los más encendidos postulantes de los beneficios de la economía de mercado recurren al Estado, sobre todo cuando se trata de salvar al sistema financiero privado. Lo mismo en México que en Japón, por ejemplo, el fenómeno se repite y denota que si bien el Estado debe abandonar la propensión burocratizante y patrimonialista, no puede dejar la de promotor.

Ahora bien, ¿en qué contexto se llevará a cabo ese nuevo arreglo? A pesar de que hoy existen un sistema de partidos y la densidad suficiente de una clase política que no había en los años diez y veinte, cuando se discutió con mayor intensidad la conveniencia de adoptar el sistema parlamentario; a pesar de la sugerente argumentación de Juan Linz en cuanto a las mejores posibilidades de una democracia fincada en el parlamentarismo; a pesar del cuestionamiento a que está sometido el sistema presidencial mexicano, lo recomendable es modernizarlo en un sentido que lo haga compatible con una democracia estable y eficaz.

Si bien los consensos esenciales de una Constitución envuelven posiciones de filosofía política, los consensos operacionales sólo conciernen al funcionamiento político. En el primer caso van de por medio los conceptos que se profesan sobre la naturaleza misma del Estado; en el segundo únicamente están en cuestión los mecanismos para que los órganos del Estado, previamente definido, funcionen conforme a una nueva racionalidad política.

En este sentido lo que interesa es que, a través de la norma constitucional, se racionalice la organización y el funcionamiento de los órganos del poder; se consoliden los derechos del gobernado y los deberes del gobernante, y se funden las bases para la atenuación, encauzamiento y solución de los conflictos.

Para alcanzar esos objetivos, el orden constitucional debe establecer un marco: general, conocido, aceptado y eficaz, para regular las relaciones en una sociedad política, y que permita hacer previsibles, predecibles y controlables las acciones de la autoridad.

La naturaleza del Estado de derecho no se agota en la sujeción formal de la autoridad a la norma. En el orden político implica también que los destinatarios del poder sepan cómo van a actuar los órganos del Estado en

cada caso. Reducir los niveles de discrecionalidad para el gobernante es aumentar los márgenes de certidumbre para el gobernado.

Lo anterior es posible con independencia del sistema parlamentario o presidencial. Un argumento que aboga por el primero de esos sistemas se basa en la mayor frecuencia estadística de su estabilidad, pero no en que sea el único que pueda ofrecer condiciones de gobernabilidad, que cualquier sistema constitucional democrático bien construido también puede proporcionar.

Siendo así, el argumento a favor del cambio de un sistema presidencial cuestionado pero cuya estabilidad no ha sido fracturada, por un sistema parlamentario que en el mejor de los casos preserve la estabilidad existente, no se antoja oportuno en el caso de México. De alguna forma sería tomar el derrotero, ya agotado, que durante el siglo XIX se basó en el espejismo de que los cambios abruptos, totales, podrían traer beneficios no alcanzados previamente.

Cuando se producen cambios radicales se corre el riesgo de que, por la inexperiencia con que se manejen las nuevas instituciones y por la resistencia al cambio de quienes se les oponen, los resultados no sean tan rápidos, tan fructíferos ni tan llamativos como las naturales expectativas harían creer.

No sería necesario que se fracasara en el experimento parlamentario; bastaría con que los resultados se quedaran un ápice atrás de lo prometido o de lo deseado, para que se fortalecieran las tendencias de la restauración, que suelen convertir en virtudes los defectos de los antiguos regímenes.

Si de ese riesgo dependiera la única posibilidad de solución, habría que correrlo. Pero si la experiencia y la razón indican que hay otras salidas, y que es posible ahondar la ruta de la reforma adoptando y adaptando incluso mecanismos propios del parlamentarismo que, con buenas posibilidades de éxito, podrían injertarse en el presidencialismo, vale la pena intentarlo. Las limitaciones políticas de la suma cero, que han reducido la funcionalidad del sistema presidencial en su configuración actual, pueden ser superadas.

La reforma que México requiere debe procurar: mejorar la funcionalidad de los órganos del poder; atender las demandas y las expectativas razonables de la colectividad, y restituir la confianza general en dichos órganos.

Cualquier reforma que dificulte la funcionalidad de los órganos el poder tendrá efectos negativos para esos órganos y para la comunidad. La reforma debe hacerse, precisamente, para consolidar la eficacia democrática de las instituciones y, por ende, recuperar la confianza ciudadana.

Si el diseño que se adopte es insuficiente, no se alcanzarán los objetivos de la reforma, y si es excesivo, desencadenará procesos de bloqueo en la acción de los órganos del poder, con la consiguiente frustración de las razonables expectativas generales de cambio.

En ese contexto la reforma que se emprenda deberá tener los tres siguientes objetivos: reequilibrar las relaciones entre los órganos del poder; redefinir las funciones de los órganos del poder; y restablecer la legitimidad funcional del poder.

Hay un claro rebasamiento de la naturaleza representativa de las instituciones que se expresa esencialmente por dos vías: el surgimiento y vigoroso desarrollo de los organismos no gubernamentales, que suelen inspirar mayor confianza que las instituciones de derecho público; y la creciente influencia de los medios de comunicación, que desplazan a las instituciones, sobre todo a los congresos, como fuentes veraces y confiables de información y análisis (De Vega, "En torno...", p. 33).

Cuando se afirma que el órgano Legislativo del poder sólo tiene como rival para el desempeño de su función al Ejecutivo, se tiene una visión fragmentaria y por lo mismo insuficiente del problema. Lo cierto es que el Congreso está atrapado entre el gran poder presidencial y la gran duda social. La reafirmación de este órgano del poder implica actuar vertical y horizontalmente. En el sentido vertical, retomando la confianza ciudadana mediante la recuperación del espacio central en el debate y el control políticos; en el sentido horizontal, reafirmando su autoridad frente al Ejecutivo, de manera responsable.

La legitimidad por la actuación de los órganos del poder implica revisar las relaciones de control existentes entre ellos. Se requiere un reequilibrio que, sin dar lugar al bloqueo institucional, que resultaría contraproducente, se traduzca en una nueva relación entre las instituciones. Esto supone, a su vez, que algunas funciones de los órganos del poder deban redefinirse.

Dentro de los ajustes posibles y útiles es indispensable la reelección de los legisladores. En diferentes círculos académicos y políticos viene argumentándose a favor de esta opción. Hay, incluso, el antecedente de que la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa en este sentido, en 1964, que sin explicación fundada fue rechazada por el Senado (Michel Narváez, p. 213). Se han explorado diversas interpretaciones para ese proceder (Careaga). El hecho político, más allá de las explicaciones circunstanciales, apunta en el sentido de que se optó por mantener un sistema de reelección

discontinua de los legisladores, que les impide contar con una base electoral que garantice su independencia.

A la imposibilidad, derivada de la reelección, de que los legisladores obtengan la experiencia requerida para el desempeño de sus tareas (Campos, Lujambio, Martínez Báez, Nacif) se suman los condicionamientos a que se les sujeta para el desarrollo de su vida política. Este fenómeno afecta, en mayor medida, la independencia de los legisladores. Si bien esa situación tiene implicaciones para la imagen pública de cada partido, lo más importante es que se proyecta en el funcionamiento general del Congreso. Entre más próximos sean los compromisos de los legisladores con sus electores, más funcional será el sistema representativo y más equilibradas serán las relaciones entre los órganos del poder.

Las limitaciones impuestas al Congreso a partir de que la reelección sucesiva fue suprimida en 1933, fueron advertidas incluso por quienes en aquella ocasión votaron a favor de la reforma constitucional. La medida se adoptó, entre otras cosas, para abrir espacio a las diferentes corrientes que integraban el recientemente creado Partido Nacional Revolucionario. Las razones de ese retroceso democrático en 1933, ya no subsisten, y si en su momento sirvieron para la consolidación del PNR, hoy funcionan en contra de un sistema de partidos más eficaz.

En esta medida, la reelección sucesiva de los legisladores se convierte en un elemento central para el reequilibrio del poder federal, y para la descentralización del poder, supuesto que la restricción constitucional de la reelección sucesiva también existe para los legisladores que integran los congresos locales en los 31 estados de la Federación.

Debe tenerse en cuenta que no será posible transformar al sistema presidencial sin modificar la estructura del poder local. En el espacio político de los estados se reproduce a escala, y en ocasiones con mayor crudeza, el predominio político del Ejecutivo. Si la transición del sistema presidencial se limitara al ámbito federal, se alentaría la rigidez del presidencialismo local.

En el actual esquema de equilibrios Federación-estados, la figura presidencial es un fuerte contrapeso para los gobernadores. Esto tiene la desventaja institucional de limitar los efectos del federalismo, pero la utilidad política de evitar que las gubernaturas devengan en satrapías. Al reducir la discrecionalidad política de los presidentes se incrementará la de los gobernadores, si éstos a su vez no cuentan con renovados instrumentos de equilibrio institucional internos.

Es verdad que la creciente presencia de la oposición en los estados permite matizar la hipertrofia del poder de los gobernadores. Pero es un hecho político que los patrones del presidencialismo se reproducen y aun se acentúan en numerosos casos locales.

El nuevo arreglo que se establezca en el nivel federal deberá ser extrapolado a los ámbitos locales, si no se quiere producir una dualidad contradictoria de regímenes, democráticos y autoritarios, que generaría frustraciones y presiones de tal magnitud que acabaría por hacer nugatorios los efectos de cualquier arreglo constitucional nacional.

Otro aspecto a considerar es la integración de un consejo de ministros, con atribuciones específicas, sobre todo en lo que concierne a la aprobación de las iniciativas de ley que el presidente proponga enviar al Congreso. El Ejecutivo necesita de controles internos que, adicionalmente, faciliten e incluso estimulen una relación frecuente y cercana con el Congreso.

Además de las responsabilidades colectivas de gobierno que los secretarios asuman, el consejo podría estar encabezado por un ministro que dependiera de la confianza del presidente, pero que fuera ratificado por el Senado. No se trata de que el presidente designe, para esa función, a un miembro de la mayoría parlamentaria, sino simplemente que un órgano del Congreso ratifique el nombramiento presidencial, para significar la responsabilidad política que el nombrado adquiere.

En los sistemas constitucionales donde se ha establecido la figura del jefe de gabinete (Argentina, Brasil, Perú, por ejemplo), los resultados no han sido equiparables a los de un primer ministro en un sistema parlamentario. Y no es necesario que lo sean. En el caso de un sistema presidencial, donde lo que se propone es dinamizar la función del Congreso, es suficiente, en materia de gabinete, que aumenten los niveles de control legislativo. La presencia de un jefe de gabinete permitiría alcanzar ese objetivo, sin someter a fricciones directas la relación entre el Congreso y el presidente.

Los proyectos mexicanos sobre el parlamentarismo (1917 y 1921) se orientaban en un sentido semejante al propuesto. Lo que no se plantea, ahora, es que exista voto de censura. No se trata de introducir elementos de tensión política, sino de equilibrio institucional.

La amenaza de un voto de censura puede convertir a los ministros en rehenes de una extorsión política permanente que, paradójicamente, refuerce los efectos y defectos del patronazgo: votos parlamentarios a cambio de favores administrativos. Con esto se trocaría la cooperación por el contubernio, sin pasar por la democracia.

La clase política mejorará —con las consecuentes ventajas para el sistema político— si los secretarios son ratificados por el Senado y hacen de sus presentaciones en el Congreso un hábito. La denominada separación de poderes no debe ser un obstáculo para una intensa relación de los altos funcionarios con los legisladores, sea para responder interpelaciones, sea para formular posiciones.

El instrumento que los miembros del gobierno utilizan para dar a conocer acciones oficiales no es el ámbito ni el conducto de la representación nacional, sino el de los medios de comunicación. Es verdad que éstos también son órganos de la sociedad y que deben contar con información sistemática y detallada; pero no son los centros de imputación constitucional del poder político. La realidad es que quienes habitualmente ejercen la función de interpelación directa al gobierno, son los comunicadores y no los representantes de la nación.

He mencionado también la conveniencia de adoptar el mecanismo de iniciativas bloqueadas. La disposición correspondiente de la Constitución francesa (artículo 44) ha permitido eludir debates prolijos y desgastantes en el Parlamento, y ha evitado que la mecánica de la negociación afecte la coherencia de leyes cuyo costo y beneficio político asume el gobierno.

Al plantear una iniciativa al Congreso para que la vote o rechace en su conjunto, no se vulnera la responsabilidad de los representantes y, en las ocasiones que se haga —por su naturaleza no puede ser sino un mecanismo de uso excepcional— se tutelarán más eficazmente el interés general.

Las iniciativas bloqueadas permitirían prevenir el eventual enfrentamiento que puede darse cuando el partido que ocupa la Presidencia no es el mismo que hace mayoría en el Congreso. En este caso la mayoría difícilmente aprobaría sin cambios una iniciativa presidencial, obstruyendo así la acción eficaz del gobierno. Por el contrario, podría darse el caso de que incluso una mayoría opuesta al gobierno aprobara una iniciativa bloqueada si, al no hacerlo, tuviera que pagar el costo político de oponerse a los posibles beneficios generales que la propuesta presidencial incluyera.

No puede decirse lo mismo del veto parcial adoptado en Estados Unidos, que pone en manos del Ejecutivo la posibilidad de discriminar las porciones de una ley según su conveniencia o hasta su convicción, pero con un efecto exactamente inverso al de las iniciativas bloqueadas: en este caso una ley es aprobada sin modificaciones para que conserve su sistemática, y en el caso del veto parcial una ley es objeto de mutilaciones que rompen o pueden romper su estructura.

En cuanto a los períodos de sesiones, ha habido una tendencia para ir ampliando su duración. Es recomendable que haya una línea progresiva en este sentido. La presencia de los debates en el Congreso capta la atención ciudadana hacia los órganos del poder; encauza la manifestación de las inconformidades; permite advertir y prever la orientación de las demandas; habitúa a que sea en ese ámbito donde se ventilen las discusiones políticas, y permite que las expresiones de todos los partidos y de los representantes populares sitúen la magnitud de los problemas y de sus posibles soluciones. Adicionalmente, se consolida la naturaleza de los legisladores como actores centrales de la vida política. En suma, se fortalece al sistema representativo.

Por lo que atañe a la duración del período presidencial, es necesaria su modificación. A favor de disminuir la duración del período sexenal se puede argumentar que, por la cercanía entre los procesos electorales, podrían absorberse las tensiones políticas de una manera muy próxima a la que tanto Linz como Arturo Valenzuela apuntan entre las ventajas del sistema parlamentario.

Si un elemento de estabilidad del sistema parlamentario es que los electores saben que el gobierno puede ser sustituido incluso antes de la conclusión de su período, lo cual reduce los niveles de fricción, bien podría pensarse en que una reforma que acortara los tiempos entre una elección presidencial y otra también permitiría canalizar los procesos de inquietud política de una manera constructiva, sin que se generaran excesivas presiones sobre la Presidencia.

En tanto que la acción del Congreso influya más en la del gobierno, éste también deberá consolidar las medidas que garanticen la estabilidad, imparcialidad y capacidad del aparato administrativo. Por esta razón, la reforma debe implicar la adopción de un servicio civil eficiente.

Para ese propósito ayudará el hecho de que en algunas áreas (educación, salud, seguridad, diplomacia, banca central) que constituyen un segmento mayoritario del gobierno, y en el ámbito del Poder Judicial, ya vienen funcionando sistemas de servicio civil. Es indispensable ampliar y mejorar el concepto del servicio civil existente, para que la eventual alternancia de los partidos que ocupen el gobierno y la nueva relación con el Congreso, no susciten dudas y reservas en la ciudadanía.

Paralelamente, será necesario construir un servicio civil tan amplio como sea necesario y altamente profesional, en el Congreso. Además del apoyo indispensable para el cumplimiento de las labores congresuales, permitirá

que la experiencia institucional acumulada facilite la acción de los representantes populares.

Todo cuanto se ha propuesto es posible en tanto que la organización, desarrollo y calificación de las elecciones no deje posibilidad alguna de duda; que exista proporcionalidad en los resultados para integrar el Congreso; que las inconformidades en materia electoral se expresen a través de instancias confiables por su objetividad, capacidad y responsabilidad; que el sistema de partidos funcione; y que la ciudadanía participe ejerciendo el control político básico. En estas materias hay claros avances y, por los resultados electorales producidos en 1997 es previsible la consolidación de un nuevo sistema electoral y de partidos.

Finalmente, los nuevos arreglos institucionales a los que se llegue deberán ser duraderos. La vertiginosa mutación constitucional en México, ha llevado a que se reformen reformas (por extrañío que suene) que nunca alcanzaron a entrar en vigor, o cuya vigencia resultó tan fugaz que la ciudadanía no llegó siquiera a saber de su existencia.

Es esencial que se realice un gran esfuerzo para cimentar las creencias constitucionales sobre la base de la estabilidad de la Constitución misma. Si bien las reformas permiten actualizar la integración, la organización y las funciones de los órganos de gobierno, ha llegado el momento de involucrar a la ciudadanía en el conocimiento de su norma básica y de comprometerla con su destino.

Sin ese requisito no prosperará la cultura jurídica en México, que a su vez es condición de la cultura política. La norma constitucional para ser comprendida debe ser conocida; y para ser conocida debe ser duradera. Una buena forma de asegurar su durabilidad será introduciendo el referéndum como instrumento de aprobación de las sucesivas reformas constitucionales.

Los referendos no son una panacea. Se sabe que han sido empleados con propósitos manipuladores; pero si se utilizaran con el objetivo aquí propuesto, por lo menos dificultarían los trámites de las reformas constitucionales y obligarían a espaciar su frecuencia. Esto permitiría que las normas constitucionales se sedimentaran y que la democracia constitucional se consolidara.

Por cuanto se ha dicho, puede concluirse que la transición del sistema presidencial mexicano consiste en que pueda establecerse una nueva relación entre los órganos del poder.