

## LOS GOBERNANTES EN EL DISCURSO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Francisco SUÁREZ FARÍAS

“Las leyes buenas significan buen orden.”

ARISTÓTELES  
(384-322 a.C.)

“¿Qué son las leyes sino la expresión de la opinión de alguna clase que ejerce el poder sobre el resto de la comunidad? ¿De qué otra manera se ha gobernado siempre al mundo sino por la opinión de una persona o de algunas personas? ¿De qué otro modo puede gobernarse?”

MACAULAY

“El gobierno se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo le corresponde reformar, variar sus instituciones.”

Francisco ZARCO  
(1829-1869)

*SUMARIO: I. Presentación; II. Estratificación política y derecho; III. Fuentes jurídicas del poder político de la elite gobernante; IV. Bases históricas de la legalidad y legitimidad de la elite política; V. Las reglas del juego político y jurídico; VI. Referencias; VII. Anexo I. Principales reformas y adiciones a la Constitución política de México, relativas a la elite política (1917-1991); VIII. Anexo II. Bibliografía selecta para el estudio de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados en México.*

### I. PRESENTACIÓN

El presente ensayo titulado “Los gobernantes en el discurso constitucional mexicano”, tiene como objetivo el evaluar brevemente al

derecho constitucional mexicano desde la perspectiva de la ciencia política. Herederos que somos de la tradición jurídica latina, hemos considerado históricamente al derecho constitucional —y en general a la norma jurídica— como patrimonio exclusivo de los abogados. En sentido opuesto, y sin renunciar a nuestra formación originalmente jurídica, aquí se busca analizar los usos políticos que del derecho constitucional ha hecho el grupo gobernante de México desde la promulgación de la actual Constitución política, el 5 de febrero de 1917, en una larga serie de reformas y adiciones vinculadas a coyunturas e intenciones políticas específicas. Para tal fin, se analizan 85 reformas y adiciones a un total de 34 artículos de la Constitución política de México, entre febrero de 1917 y diciembre de 1991, en lo relativo a los cargos de presidente de la República, secretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados, jueces, senadores, jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea, y diputados federales y locales, entre otros.

En tal razón se analiza la vinculación entre estratificación política y derecho, las fuentes jurídicas del poder político de la elite gobernante, las bases históricas de la legalidad y legitimidad de la elite política y, finalmente el concepto y práctica de las reglas del juego político y jurídico en México. Se incluyen dos anexos. Uno con las principales reformas y adiciones a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la elite política (1917-1991), por número de artículo, número de reformas y sus fechas de publicación en el *Diario Oficial* de la Federación (DOF). El segundo anexo lista una amplia bibliografía selecta para el estudio de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados en México. Consideramos que ambos anexos son de utilidad para los estudiantes y estudiosos de la ciencia política y su vinculación con el derecho positivo mexicano.

La presente investigación pudo realizarse gracias al sabático que el suscrito disfrutó, entre 1991 y 1992, en el Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Unas cortas notas, muy preliminares a este texto, fueron publicadas originalmente en cinco cuartillas en la revista *Alegatos/5*.<sup>\*</sup> Sin embargo, la amplitud, detalle y actualización del texto que aquí nos ocupa excede en mucho a la versión preliminar antes citada. Las consultas al *Diario Oficial*

<sup>\*</sup> UAM-Azcapotzalco, enero-abril de 1987, Departamento de Derecho, pp. 30 a 35.

de la Federación (DOF) y a la bibliografía aquí citada se realizaron principalmente en las oficinas del *Diario* en la Secretaría de Gobernación, en la Biblioteca Nacional de México y en la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Se dedica el presente ensayo a la memoria y obra de don Francisco Zarco (1829-1869), periodista, quien de manera autodidacta estudió idiomas, historia, derecho y otras ciencias sociales; oficial mayor en las presidencias de Manuel de la Peña y Peña, y de Pedro María Anaya (1847-1848); diputado al Congreso Constituyente por Durango (1856-1857), donde ocupó la tribuna 150 veces convirtiéndose en su cronista más puntual; defensor del proyecto liberal y de Benito Juárez, fue encarcelado el 13 de mayo de 1860 durante siete meses, prisión donde contrajo tuberculosis; secretario de Relaciones Exteriores de Benito Juárez y, más tarde, de Gobernación (1860-1861); instituyó el 5 de febrero como día de la Constitución; elegido diputado a la Segunda Legislatura, sin llegar a ocupar el cargo; una vez más elegido diputado, presidió el Congreso en noviembre de 1869; falleció el 22 de diciembre de ese año.

## II. ESTRATIFICACIÓN POLÍTICA Y DERECHO

El ejercicio del poder implica, entre otras cosas, la habilidad de la élite política para determinar la conducta de los actores públicos de acuerdo con y por medio de los dictados de las reglas del juego político legalmente aceptado. Dentro de estas reglas sobresalen las de la Constitución política, en tanto determinan los requisitos y procedimientos para ocupar cargos públicos estratégicos.<sup>1</sup> El análisis del poder político incrustado en la élite gobernante no puede ser justamente apreciado si el aspecto legal de la autoridad es desco-

<sup>1</sup> Los enfoques que cuestionan la igualdad frente a la ley y enfatizan las desigualdades en la distribución del poder político en una sociedad son, principalmente, las expuestas en los siguientes trabajos:

Mosca, Gaetano, *The Ruling Class (Elementi di Scienza Politica)*, Nueva York, Mac Graw Book Co., 1939, pp. 120-152.

Friederich, Carl Joachim, *La filosofía del derecho*, México, FCE, 1964, pp. 288-296 y 310-320.

Bendix, Reinhard, *Max Weber; an intellectual portrait*, Londres, Methuen & Co. LTD, 1977, pp. 385-457.

Gerth, H. H. y C. Wright Mills (ed.), *From Max Weber; Essays in Sociology*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1948, pp. 94-95; 216-221.

Barber, Bernard, *Estratificación social, análisis comparativo*, México, FCE, 1964.

Grace, Clive y Philph Wilkinson, *Sociological Inquiry and Legal Phenomena*, Londres, St. Martin's Press, 1978.

nocido. Así, la dinámica y estudio de las relaciones político-legales busca invertir el énfasis tradicionalmente puesto en concepciones estáticas y formales del derecho constitucional y el poder.<sup>2</sup> Por lo anterior, el punto de partida de este ensayo es la dominación política, por la que entendemos al vínculo legalizador y legitimador entre elite política y derecho constitucional, mismo que regula el acceso, permanencia y desplazamiento del poder. Desde esta perspectiva, nuestro ensayo se determina por las reglas constitucionales que regulan el comportamiento de los actores públicos de acuerdo con y a través de los dictados de la máxima norma jurídica.<sup>3</sup>

Simultáneamente a la estratificación social de toda comunidad —que determina la estructura de desigualdades entre los hombres y grupos en los niveles sociales de acuerdo con el valor que se concede a sus roles y actividades— se encuentra la estratificación política que, sin ser idéntica a la social, sí fija criterios de jerarquización en la distribución del poder.

Desde el ángulo del derecho, las estructuras de estratificación social y política no corresponden obligadamente con los diferentes sistemas de categorización legal. Al interior de los sistemas políticos y jurídicos contemporáneos los valores igualitarios y filosóficos han tendido tanto a abolir como a oscurecer el análisis y la evidencia de las categorías jurídicas que implican diferenciación, desigualdad o subordinación. Así, la aplicación ideológica del derecho define a los individuos en términos de una igualdad social y política idealizada, si bien no existente en la realidad.

Una estructura de valoración política e ideológica, al igual que una estructura de poder político estratificado son componentes igualmente esenciales de las sociedades. La primera es producto del nivel y modalidades de una cultura política particular al evaluar los roles y actividades de los órganos de poder y, la segunda, es el resultado de las jerarquías en que se organizan autoridad y poder políticos. De esta suerte, la cultura política se articula en torno de la opinión que

<sup>2</sup> Para un estudio y enfoque estático y formalista del derecho véase:

Russell, Bertrand, *Power A New Social Analysis*, Londres, George Allen & Unwing LTD, 1957, pp. 37-38.

Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, Porrúa, 1949.

<sup>3</sup> Shur, Edwin M., *Law and Society: A Sociological View*, Nueva York, Ramdon House, 1968, pp. 86-106. (Aunque el concepto de Shur se basa en la relación entre derecho y sociedad, sus principales categorías analíticas son válidas para el estudio de las relaciones entre derecho y política.) Luckes, Steven, *Power: A Radical View*, Londres, Mac Millan, 1974, pp. 16-18.

tienen los individuos de una colectividad de sus gobernantes y es, simultáneamente, producto de la estructura del poder y de las fuerzas que buscan conservarla o modificarla.

La naturaleza de la vinculación entre derecho y política ha estado en el centro de muchos estudios formales y doctrinarios del poder público y autoridades políticas. Sin embargo, y en sentido opuesto a las doctrinas legalistas del poder político que declaran una igualdad jurídica entre los miembros de las sociedades actuales, aquí se busca demostrar que el derecho constitucional es el ordenamiento más elaborado donde se regula las diversas jerarquías de las relaciones gobierno-sociedad, elites-masas y gobernantes-gobernados.<sup>4</sup>

### III. FUENTES JURÍDICAS DE PODER POLÍTICO DE LA ELITE GOBERNANTE

La norma jurídica constitucional refleja, regula y reproduce las relaciones de poder en por lo menos cuatro esferas de influencia política: primero, legitima y legaliza los actos de los miembros de la elite política en su carácter dual de creadores de la ley y de intérpretes del derecho; segundo, el derecho fija los parámetros legales y políticos de los diferentes escenarios y oficinas públicas, en lo que podría llamarse una “división del trabajo” al interior del propio grupo gobernante, es en la distribución de funciones de estos escenarios y oficinas públicas que el derecho constitucional delimita los perfiles por donde se ejerce el poder político real y formal; tercero, el derecho fija los requisitos legales que un miembro potencial del grupo gobernante debe poseer para alcanzar una oficina pública específica; cuarto, la norma jurídica dicta el procedimiento a seguir para sus propias reformas y adiciones, al igual que define los segmentos de la elite política investidos de la facultad de iniciarlas. La elite política asegura, de esta manera, el control sobre los mecanismos legales e institucionales del poder político legitimado.

El ejercicio de la autoridad se encuentra determinado por la manera como la elite gobernante detenta los poderes político y legal. Aunque la legitimación del liderazgo tiene su origen en fuentes sociales, culturales e históricas, sólo el poder político legalizado tiene

<sup>4</sup> Schur, Edwin M., *op. cit.*, pp. 86 y ss.

el calificativo de ser autoridad.<sup>5</sup> Es así que las reglas fijadas por el derecho constitucional ejercen una acción directa de control sobre el grupo gobernante al encontrarse sujeto, en principio, a los mandatos de la ley y no por encima de ésta.<sup>6</sup> Sin embargo, no se debe subestimar el hecho de que el poder político se legaliza por la interpretación y uso que los mismos gobernantes hacen del derecho y se legitima por la obediencia social al derecho y la subordinación a la autoridad. Obediencia al mandato jurídico y subordinación al derecho y a la autoridad son la esencia de la relación gobierno-sociedad y representan la expresión más elaborada de la vinculación elite política-gobernados.

Las normas jurídicas de rango constitucional tienden a regular los aspectos de la vida pública que se relacionan con el ejercicio del poder como son los principios básicos y mínimos de la distribución de los recursos de una sociedad, la regulación de los procedimientos para tener acceso al poder, el tipo de actores que han de competir por el poder, y, finalmente, las reglas del juego político que deben ser observadas.<sup>7</sup>

La interacción existente entre derecho, poder político y sociedad se basa tanto en principios legales y formales como en la cultura política de cada sociedad.<sup>8</sup> Las culturas legal y política de una comunidad encuentran su punto de intersección en los, por lo menos, seis casos: En la creencia popular de la legitimidad de un régimen y la legalidad de sus acciones; en los sentimientos hacia, y la evaluación de, la gestión de los más importantes líderes y autoridades políticas; en la eficacia de movilizaciones populares que se llevan a cabo mediante el uso de símbolos legales y políticos nacionales; en la concepción del cómo legal y del porqué político de las decisiones que se adoptan por el gobierno y, finalmente, la actitud legal que el sistema toma hacia la oposición, la tolerancia y el cambio políticos.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Wrong, Dennis, *Power, Its Forms, Bases and Uses*, Oxford, Basil Blackwell, 1979, pp. 35-64.

<sup>6</sup> Maciver, Robert, *The Web of Government*, Nueva York, Mac Millan, 1947, p. 66. Véase también: Wrong, Dennis, *op. cit.*, p. 12.

<sup>7</sup> Maciver, R., *op. cit.*, p. 207.

<sup>8</sup> Rosebaum, Walter A., *Political Culture*, Nueva York, Praeger Publishers, 1975, p. 9. Para un estudio de elites políticas y cultura políticas véase: Kavanagh, Dennis, *Political Culture*, Londres, Mac Millan, 1972, pp. 20-27.

<sup>9</sup> Véase Stevens, Evelin P., "Legality an Extra-Legality in Mexico", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, núm. 12, 1970, pp. 62-75.

El cambio legal y su impacto en el cambio político cuestiona hasta qué punto las reformas a la letra del derecho producen efectivos cambios en aspectos importantes de la política. En otras palabras, el problema se puede definir como el de la aparente autonomía relativa del derecho constitucional, *vis-a-vis* la política y la sociedad.<sup>10</sup> Esta relativa autonomía del derecho se da en una sociedad en forma patológica por el crónico desajuste entre las culturas legal y política, y por la ineficiencia de los procesos y actores que ajustan el derecho al cambio político.

La vinculación entre derecho constitucional y cambio político, sin embargo, es compleja por la naturaleza dual del derecho. El universo jurídico de una sociedad se encuentra constituido, primeramente, por las formas legales que adopta el sistema político, mismas que, en segundo término, están íntimamente ligadas con la creación, aplicación y cumplimiento del mismo derecho.

La existencia de diferencias entre las conductas política y legalmente deseadas se dan con base en las características específicas del derecho y sistema político de cada sociedad, lo que no significa que necesariamente exista un retraso en la actualización del derecho al cambio político. Las crisis de relación entre derecho y política se detectan generalmente en situaciones en donde están divorciados de un correspondiente ajuste en el derecho o en la política, y cuando las fracciones de la elite gobernante encargadas de reformar el texto de la ley obstaculizan o desatienden esta función creando una asincronía entre ambos escenarios.<sup>11</sup>

En México la producción de una legislación abundante y estratégicamente planificada ha desembocado en un proceso de ajuste mutuo entre el derecho y el cambio político. Históricamente, encontramos que fue debido a la dictadura de Porfirio Díaz —cuando la acción legislativa no era lo suficientemente rápida y el grupo gobernante de México se conformaba por elites conservadoras que se oponían al cambio político y legal— que la asincronía entre derecho y cambio social llevó al estallamiento de la Revolución de 1910. En sentido opuesto, la orientación de la elite política del México posrevolucionario ha ido orientando al sistema político a cambios basados

<sup>10</sup> Para una abundante obra con argumentos sobre la relación entre derecho y sociedad véase: Weinberg, Lee y Judith, *Law and Society: An Interdisciplinary Introduction*, Washington, University Press of America, 1980.

<sup>11</sup> Barry, Norman P., *An Introduction to Modern Political Theory*, Hong-Kong, Mac Millan, 1981, pp. 27-34.

en la norma jurídica constitucional y viceversa. Es así que lo que podríamos definir como la “responsabilidad social” de la elite gobernante de México ha venido a asegurar que los órganos legislativos de toma de decisiones colaboren en forma oportuna en la adaptación del derecho al devenir político. En México se ha arraigado la costumbre de preservar la estabilidad política por medio de cambios en la ley, buscando prevenir que los eventos y actores políticos queden fuera del alcance de la regulación jurídica y del espacio de control del Estado.

El uso consciente, sistemático y en gran escala del derecho como instrumento de control y planificación política explica en sí mismo la estabilidad política del México posrevolucionario y la predecible sucesión de su personal político. De este modo, el derecho juega en México una función importante en relación con la política al delinear los perfiles de las instituciones políticas las que, a su vez, ejercerán un impacto directo sobre los medios y procedimientos para obtener el poder político.

Tanto los estatutos constitucionales mexicanos como su legislación derivada contienen numerosos ejemplos del uso del derecho como instrumento para el cambio social, económico y político. Sin embargo, el ejemplo más interesante es dado por la elite política, misma que desde la conclusión de la Revolución utiliza regularmente al derecho en sus labores de reordenación de la estructura del poder.

#### IV. BASES HISTÓRICAS DE LEGALIDAD Y LEGITIMACIÓN DE LA ELITE POLÍTICA

La Constitución política de México, promulgada el 5 de febrero de 1917, dio expresión jurídica a la llamada “revolución social” en su carácter dual de revolución agraria y revolución laboral, al igual que creó los marcos institucionales y legales por los que se consolidaría un aparato del Estado moderno, presidencialista y centralizador.<sup>12</sup> Fue en este documento político donde se ratificarían y rectificarían diversos principios organizativos ya anteriormente enunciados por la Constitución de 1857, y donde se confirmarían el ideal y la aspiración doctrinaria de una elite vigilante de las libertades civiles y políticas. Dichas libertades se expresan en la libertad de creencias

<sup>12</sup> Suárez Farías, Francisco, *Elite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, UAM-Xochimilco, 1981, pp. 81-87.

religiosas, libertad de asociación, sufragio universal, separación de la Iglesia y el Estado, y la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre otros.

Fue en 1916, durante la etapa armada de la Revolución mexicana que Venustiano Carranza convocó a un “congreso constituyente”<sup>13</sup> para redactar una nueva Constitución política. Los objetivos de este nuevo ordenamiento jurídico girarían en torno a legitimar el liderazgo revolucionario, sentar las bases del gobierno carrancista y, lo más importante, crear las bases legales sobre las que habría de edificarse el orden político posrevolucionario. De igual forma, esta Constitución tendería a reflejar y formalizar en su texto las demandas sociales y políticas presentadas durante y con antelación a la guerra civil.

Es así que el universo ideológico existente en la Constitución de 1857 —que sobrevaloraba los derechos del individuo en la sociedad— fue orientado por la Constitución de 1917 a favor de los nuevos derechos sociales. Este cambio en la filosofía del derecho político mexicano fue el resultado de las demandas y presiones que los grupos revolucionarios realizaron sobre la elite del gobierno federal y sobre los legisladores constituyentes.

Sin lugar a duda la principal diferencia entre las Constituciones de 1857 y 1917 fue la relativa al reforzamiento legal de la fracción ejecutiva de la elite política, con el objeto de conferir al presidente de la República los poderes necesarios para el cumplimiento de las nuevas metas públicas. Esta orientación ideológica sentó sus raíces en las aspiraciones sociales y democráticas de la revolución y creó un espacio jurídico al nacionalismo estatista mexicano. La Constitución mexicana se convirtió, por estos medios, en el más importante registro escrito del discurso ideológico de la Revolución de 1910, en la fuente primera de legitimación ideológica de las políticas gubernamentales posrevolucionarias y, principalmente, vino a delinear el perfil del futuro grupo gobernante de México. En términos generales, la Constitución mexicana vino a enunciar las reglas estratégicas del juego político al distribuir las funciones, el poder y las áreas de competencia que habrían de orientar doctrinariamente

<sup>13</sup> Las cuestiones de la legalidad y legitimación del nuevo régimen fueron los puntos más discutidos al principio de la Revolución, toda vez que Victoriano Huerta —por medio de una serie de mecanismos políticos— trató de legalizar su posición como presidente de la República. Sin embargo, la legitimidad de su régimen fue siempre cuestionada. Véase: Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, México, Editorial Porrúa, 1967, pp. 805-806.

a la elite gobernante hacia la realización de los objetivos de la Revolución de 1910.<sup>14</sup>

La mayor contribución ideológica que la Revolución mexicana hizo a la legalidad del gobierno y la elite política se han dado en por lo menos cuatro casos: primeramente, en el periodo de la llamada “institucionalización de la Revolución”, la elite política creó los procedimientos legales y las organizaciones gubernamentales por las que se alcanzarían los objetivos de la Revolución. La progresiva aceptación social de tales organizaciones gubernamentales y la obediencia a los procedimientos legales reforzaron tanto la legitimidad de los gobiernos posrevolucionarios, como el imaginario de un “consenso popular” detrás de las decisiones de la elite. Segundo, por un lado, la Constitución ha ayudado a legitimar históricamente el poder político al dar una continuidad legal e ideológica entre los gobiernos posrevolucionarios y sus símbolos jurídicos y políticos y, por el otro lado, al identificar los ideales democráticos de la Revolución con las instituciones públicas reales y formales reguladas por la misma Constitución. Tercero, la aplicación racional de la Constitución posibilita a la elite en el poder a establecer compromisos, conciliaciones y transacciones con la oposición y las minorías políticas a través de reformas y adiciones a la letra de la Constitución. Cuarto, el dominio que ejerce la elite política sobre la creación e interpretación de la ley le ha proveído de la necesaria experiencia para detectar las coyunturas donde es necesario reformar a la Constitución y ajustarla al cambio de las relaciones de poder.

Desde una perspectiva histórica, entre 1913 y 1917 —periodo que corresponde al gobierno de Venustiano Carranza como “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista”—<sup>15</sup> el propio Carranza luchó por la creación de un fuerte aparato del Estado capaz de controlar el caos social y político originado por la Revolución e idóneo para neutralizar los conflictos que por el control del liderazgo político se daban dentro del movimiento armado:

<sup>14</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo, “El concepto de Constitución y sus elementos”, *DIKE (AIKH)*, Buenos Aires, año 2, núm. 2, p. 26.

<sup>15</sup> El “Ejército Constitucionalista” tomó su nombre de la Constitución de 1857 y como una reacción legal y política contra el golpe de Estado de Victoriano Huerta que derrocó a Madero. La idea original de Carranza era la de establecer el orden constitucional. La necesidad de una Constitución más moderna y previsoramente llevó, más adelante, a convocar a la Asamblea Constituyente de 1916-1917.

Pero Villa no fue el único hombre en armas en contra de Carranza, ni tampoco fue Murgía el único constitucionalista que acusó a sus colegas de deshonestidad. Desde Durango, Zacatecas, Sinaloa, Guanajuato, San Luis Potosí, Tamaulipas, y un conjunto de otros Estados llegó un flujo permanente de reportes relativos a redadas de bandidos revolucionarios que desquiciaban las comunicaciones, minaban la economía, y dilataban el regreso a un gobierno constitucional. Desde muchos Estados, igualmente, llegaron reportes de riesgosas fricciones entre los constitucionalistas. Los gobernadores entraban en conflicto con los comandantes, los generales entraban en conflicto entre ellos mismos, los civiles censuraban a los militares, y los oficiales acusaban a otros oficiales de corrupción, brutalidad y pereza.<sup>16</sup>

Todos los líderes revolucionarios promulgaron leyes y decretos constitucionales dentro de sus áreas de control militar, obstaculizando, así, la formación de un poder legal y político central y nacional. En estas circunstancias se consolidó “el caudillismo revolucionario”, mismo que se proyectaría a lo largo del periodo del llamado “maximato” (1924-1935), y que pasaría más tarde a institucionalizarse en la función contemporánea del presidente de la República.

Por sus orígenes revolucionarios, la inestabilidad política y los conflictos interliderazgo forzaron a Carranza a ingeniar la creación de un sistema político en el que el acceso al poder fuera controlado por procedimientos estables y predecibles y que, simultáneamente, legalizara la función del Poder Ejecutivo. La propuesta que presentó Carranza fue la redacción de una nueva Constitución política que, al reemplazar a la de 1857, lograra ampliar el poder político del cargo del presidente de la República. El propio Carranza lo declaró así durante el discurso inaugural del Congreso Constituyente en 1916, con las siguientes palabras:

Los Constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.

<sup>16</sup> Cumberland, Charles C., *Mexican Revolution. The Constitutionalist Years*, Austin, University of Texas, 1972, p. 325.

La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la Revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación y las reformas que ahora propongo coronaran la obra. El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá invadir fácilmente sus atribuciones.

Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.<sup>17</sup>

En el decreto presidencial que convocó a la Asamblea Constitucionalista, Carranza tuvo suficiente cuidado en interponer obstáculos legales a la admisión de individuos que hubiesen cooperado con el régimen de Victoriano Huerta y con los ejércitos de Zapata y Villa.<sup>18</sup> El hecho de que los individuos que fueron admitidos en este Congreso fueran electos,<sup>19</sup> y no seleccionados con base en su carrera militar —tal como fue propuesto en la Convención de Aguascalientes— buscó reforzar el simbolismo de participación popular que de la elite revolucionaria se tenía. Individuos con muy diferentes antecedentes sociales, políticos e ideológicos se encontraron entre los participantes a este Congreso Constituyente: Heriberto Jara, quien militó en la huelga de Río Blanco en 1907; Esteban Baca Calderón, líder obrero durante la huelga de Cananea en 1905; Román Rosas y Reyes, trabajador ferrocarrilero; Carlos L. Gracidas, empleado de imprenta; Juan de Dios Bojórquez, trabajador rural; Francisco J. Múgica, representante del campesinado, y los abogados Enrique Colunga, Paulino Machorro Narváez, Fernando Lizaldi, Luis Manuel Rojas, Rafael Martínez Escobar, José Natividad Macías e Hilario Medina, entre otros.

<sup>17</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, vol. 1, p. 396.

<sup>18</sup> Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1968, pp. 22-23.

<sup>19</sup> La elección de estos diputados fue organizada y controlada por sus propios grupos revolucionarios.

Sin embargo, y a pesar de todo el simbolismo democrático y popular que rodeó la creación de la Constitución de 1917, la conformación social y educativa de la mayoría de los diputados a este Congreso nos llevan a confirmar la hipótesis que la Carta Magna fue redactada en su mayoría por una élite cultural:

Está claro que los hombres que se encontraron en Querétaro en diciembre de 1916, formaban un grupo selecto políticamente, ya que todos ellos pertenecían al movimiento “constitucionalista” de Venustiano Carranza. Aunque resulte sorprendente, los participantes y testigos sobrevivientes han clasificado a menos del 12% de los delegados como de “clase baja”, por su origen, colocando a casi el 85% en una categoría poco rigurosa de “clase media”. Más de la mitad de los delegados reclamaban títulos profesionales de diversos tipos, siendo el de los abogados el grupo más amplio; casi la misma proporción parece haber recibido una educación universitaria... Esta élite era desproporcionalmente culta y, para su contexto y sin pertenecer, en promedio a la clase alta, era desproporcionalmente privilegiada también en su *status* económico.<sup>20</sup>

Las posiciones ideológicas derivadas de los antecedentes profesionales y sociales antes citados dividieron a la Asamblea Constituyente en dos grupos bien definidos: un ala derechista de “moderados” que incluía a los hombres leales al grupo de Carranza, como José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix Palavicini y Alfonso Cravioto. El primer proyecto de la Constitución de 1917 se creó por este grupo con base en reformas menores al texto de la Constitución de 1857. Las propuestas más sobresalientes de este primer borrador fueron: <sup>21</sup> a) La ampliación de los poderes del presidente de la República sobre áreas previamente reservadas al Judicial y al Legislativo; b) La autorización al Congreso Federal para legislar en materia de minería, comercio, instituciones de crédito y relaciones laborales, y c) El municipio libre habría de ser considerado como la base de la división política y administrativa del territorio nacional.<sup>22</sup> El segundo grupo dentro de la Asamblea Constitucionalista

<sup>20</sup> Smith, Peter H., “La política dentro de la Revolución. El Congreso Constituyente de 1916-1917”, *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, 1973, vol. 22, pp. 364-366.

<sup>21</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 95-97.

<sup>22</sup> Artículo 115 de la Constitución de 1917.

fue el de los “progresistas” o “jacobinos radicales” —como se llamaban a sí mismos—, quienes representaban la derecha del grupo carrancista. Las figuras políticas más relevantes de esta tendencia fueron: Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Froilán Manjarrez, Luis G. Monzón y Esteban Baca Calderón. Sin embargo —y a pesar de las profundas diferencias entre estas facciones— ambos grupos se mantuvieron unidos alrededor de postulados políticos fundamentales como el anticlericalismo radical, el antimperialismo, el ferviente nacionalismo, y en mantener un perfil civilista en la elite gobernante posrevolucionaria.

La mayoría de los radicales rechazaron la primera propuesta de Carranza, pues ésta, en su opinión, no contenía las reformas necesarias para resolver los problemas sociales que existían desde antes de la Revolución. Toda vez que la solución de las mismas se declaraba como necesaria para contrarrestar posibles insurrecciones populares, este grupo logró imponer su criterio cuando fueron sometidos a votación los artículos más importantes de la Constitución. En términos generales, los radicales trataron de imponer límites al poder del presidente y del gobierno central aunque, más adelante, tuvieron que recapacitar ante dos disyuntivas de toma de decisiones que se presentaron a lo largo del Congreso Constituyente: primero, cómo controlar el poder del presidente y aun así consolidar un aparato del Estado fuerte, como crear, en segundo término, un aparato del Estado fuerte sin sacrificar los derechos de los ciudadanos y el poder autónomo de los estados federados.<sup>23</sup> Los principales debates en este Congreso se centraron en la creación de instituciones y procedimientos políticos que mantuvieran a México protegido del dominio de la dictadura —como durante el régimen de Porfirio Díaz— y resguardado de la anarquía producto de la participación política incontrolada, como en la Revolución.<sup>24</sup>

Una evaluación comparativa de las Constituciones de 1857 y de 1917, con base en sus respectivas filosofías políticas, nos da por resultado que al limitarse la Constitución de 1857 a reflejar las doctrinas liberales del siglo XIX, en boga en Francia y Estados Unidos, subestimaba la relevancia de los eventos políticos en México. El carácter individualista de ese documento legalizó las desigualdades en la distribución del poder político y de la riqueza económica al

<sup>23</sup> *Diario de los Debates...*, op. cit., vol. 2, pp. 241-275.

<sup>24</sup> *Ad idem*, pp. 984-991; también Smith, P., op. cit., pp. 372-373.

considerar que el principal actor social —tal vez el único— era el individuo y no la sociedad en su conjunto. Aunque algunos congresistas como Ponciano Arriaga intentaron revisar la letra y, consecuentemente, el espíritu de la Constitución de 1857 para superar estas desigualdades, dichas injusticias fueron ampliamente toleradas. El rol del Estado y la elite política antes de la Revolución de 1910 fue, por lo tanto, limitado al controlar a la sociedad con base en el orden y el progreso imperantes:

El individualismo y el liberalismo, más que regímenes de gobierno propiamente dichos, más que sistemas de organización política y jurídica, implican las posturas que el Estado como entidad superior puede adoptar frente a sus miembros en las constantes relaciones entre ambos.<sup>25</sup>

Otras importantes diferencias entre estas dos constituciones son las relacionadas con la división de poderes entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la nueva ordenación de las oficinas y funciones de la elite política. Si bien en la mayoría de las constituciones liberales del siglo XIX el poder político se dividía entre las tradicionales fracciones del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, fue debido a la ola de regímenes militares y la inestabilidad política de la primera mitad del siglo XIX en México que la Constitución de 1857 amplió poderes al Legislativo sobre el Ejecutivo. La intención original del legislador de 1857 fue la de evitar la centralización de decisiones en el gobierno federal y la excesiva concentración de poder en el presidente de la República. Aunque esta división de poderes también existe en la actual Constitución, los poderes conferidos al Ejecutivo fueron ampliados con la intención que la ejecución de los ideales de la Revolución se realizasen por una organización presidencial centralizada, fuerte y dinámica.<sup>26</sup>

La Constitución de 1917 abolió la oficina del vicepresidente de la República, quien hasta esa fecha era simultáneamente elegido con el presidente de la República por un periodo de seis años. El vice-

<sup>25</sup> Burgoa, Ignacio, "Breve valoración filosófica de las constituciones de 1857 y 1917", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. VII, núm. 3, 25-26, enero-junio, 1973, p. 371.

<sup>26</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, p. 414, sobre la coordinación de actividades entre el Ejecutivo, Judicial y Legislativo; p. 475 sobre el poder centralizador del presidente; p. 477 sobre los secretarios de Estado como colaboradores del presidente.

presidente de la República era el presidente *ex-officio* del Senado con derecho a participar en las discusiones de la Cámara, pero sólo con voto de calidad, y pasaría a sustituir al presidente en caso de ausencia de éste. El vicepresidente se encontraba facultado para ocupar otro cargo por designación del Ejecutivo, aunque, en tal caso, debería de renunciar a la presidencia del Senado.<sup>27</sup> La exclusión del cargo de vicepresidente de la República de la letra de la nueva Constitución se debió a los conflictos interelites que dicho cargo había creado:

El vicepresidente en México ha sido el ave negra de nuestras instituciones políticas, y una dolorosa experiencia nos acredita que nuestros vicepresidentes, salvo acaso la única excepción de don Valentín Gómez Farías, han sido otro peligro para la estabilidad de las instituciones, o individuos privados de prestigio político y de miras personales propias, que han tenido por objeto sostener una política dada, de un grupo dado.

Suprimir la vicepresidencia en México es quitar un peligro y un amago para la paz de la República.<sup>28</sup>

Mientras que la Constitución de 1857 disponía la elección de los representantes al Congreso, el presidente de la República y el vicepresidente debía ser indirecta en primer grado y por voto secreto; la Constitución de 1917 pasó a acordar que las elecciones fueran directas, aunque se continuó respetando el principio del voto secreto.<sup>29</sup> El periodo de permanencia en el cargo del presidente de la República fue reducido de 6 a 4 años,<sup>30</sup> y la Cámara de Diputados continuaría con la práctica de elegir a sus miembros cada dos años.<sup>31</sup> La organización del Senado —del cual una mitad habría de renovarse cada dos años— no cambió en un principio de su texto original de 1857.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Artículo 79 de la Constitución de 1857.

<sup>28</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, vol. 2, p. 313.

<sup>29</sup> Artículos 55 y 76 de la Constitución de 1857. La Constitución de 1857 fijó una larga serie de impedimentos para votar, como fue el caso del analfabetismo. Véase: Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Ediciones Hermes, 1957, pp. 143-146.

<sup>30</sup> Artículo 78 de la Constitución de 1857 y artículo 53 de la Constitución de 1917.

<sup>31</sup> Artículo 52 de la Constitución de 1857.

<sup>32</sup> Artículo 58 de la Constitución de 1857 y la de 1917.

En el Congreso Constituyente de 1916, los debates doctrinales entre radicales y moderados se originaron sobre la representación popular, los límites de la intervención del Estado, las instituciones sobre las cuales habría de organizarse la democracia y, finalmente, el proceso a seguirse en la elección o designación de la elite política.<sup>33</sup> Una peculiar combinación de antiparlamentarismo, antimilitarismo, y un acendrado sentimiento de autoprotección de la elite gobernante desembocaron en la creación de un fuerte régimen presidencial civilista, una ideología nacionalista radical y en lo que se podría definir como una actitud de “paternalismo legal” ejercida por la elite política hacia las masas revolucionarias y la sociedad.<sup>34</sup> Tal actitud de paternalismo legal sería, años más adelante, de gran importancia en la legitimación de las políticas populistas de Lázaro Cárdenas, toda vez que fue inspirado en el espíritu de la Constitución de 1917 que Cárdenas basó la racionalidad de sus más importantes decisiones. En este sentido, la elite política y los gobiernos del México posrevolucionario han hecho siempre referencia al *ethos* de la Constitución de 1917 como el fundamento ideológico básico de la legalidad de sus actos.

## V. LAS REGLAS DEL JUEGO POLÍTICO Y JURÍDICO

El derecho en el México posrevolucionario, como instrumento de cambio, ha sido orientado a modificar las reglas del juego político y jurídico para la obtención de tres objetivos principales: En primer lugar, las reformas políticas experimentadas por el sistema de poder han sido dirigidas hacia una redefinición de las reglas del juego político, de tal suerte que los partidos de oposición al partido dominante puedan ser admitidos en la Cámara de Diputados. Segundo, diversas reformas constitucionales han pasado a extender o reducir los perio-

<sup>33</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, vol. 2, pp. 477, 605-607 sobre los secretarios de Estado.

<sup>34</sup> *Diario de los Debates...*, *op. cit.*, pp. 984-991 sobre la apatía de las masas y elitismo; pp. 184-188 sobre sentimientos contra los extranjeros; p. 242 sobre antimilitarismo; pp. 608-611, sobre antiparlamentarismo; pp. 725-730 en contra de la elección popular de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; pp. 984-985 en contra del voto popular; pp. 1018-1019 sobre civilismo contra militarismo. Para un estudio detallado de los derechos y obligaciones constitucionales del presidente de la República véase: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, esp. pp. 19-28.

dos de tiempo de ocupación de específicas oficinas del grupo gobernante y, tercero, se han reformado los requisitos legales para ocupar determinadas oficinas dentro del grupo en el poder. En todos estos casos diversas reformas y adiciones a la Constitución se han llevado a cabo —en coyunturas históricas bien definidas— con la intención de ajustar el derecho a las necesidades de preservación de la estabilidad y sistema políticos, y de asegurar a la elite política una pacífica permanencia, circulación y sucesión en el poder.

La Constitución de 1917 limita el derecho de presentar leyes y decretos con validez federal, incluyendo reformas a la misma Constitución, al presidente de la República, los diputados federales y senadores, y a las legislaturas de los estados.<sup>35</sup> De esta manera, los actores políticos son obligados a utilizar los procedimientos y protocolos de la Constitución al presentar sus demandas a los estratos políticos con representación popular como son los antes citados.<sup>36</sup> Si tomamos en consideración que desde 1929 entre el 70 y el 80 por ciento de todos los asientos de las Cámaras de Diputados federales han sido ocupados por el partido oficial, y que el 100 por ciento de los asientos del Senado habían sido controlados hasta 1988 por el PRI y sus antecesores institucionales;<sup>37</sup> no es difícil darse cuenta que el ejercicio de la democracia representativa en México se restringe al control que ejerce una elite política parlamentaria originada en el partido oficial y, consecuentemente, leal a sus políticas gubernamentales.

Aunque la Constitución admite la igualdad de todos los individuos ante la ley —definida ésta como la prerrogativa que faculta a todos los ciudadanos mexicanos a tener acceso a los cargos de elección popular y a ser designados para ocupar cualquier otro empleo o comisión públicos—, también la ley exige ciertas calificaciones para ocupar estos cargos.<sup>38</sup> En términos generales los requisitos indicados por la Constitución pueden ser clasificados en tres grandes categorías: Primero, aquellos miembros de la elite política que tienen acceso a una oficina pública a través de un proceso electoral, como es el caso del presidente de la República, gobernador, senador, dipu-

<sup>35</sup> Artículos 71 y 135 de la Constitución de 1917.

<sup>36</sup> Artículo 72 de la Constitución de 1917 reformado, *Diario Oficial de la Federación* (DOF) en fecha 24 de noviembre de 1923.

<sup>37</sup> Excepción fue Jorge Cruickshank García, senador del PPS por Oaxaca en el periodo 1976-1982. En el Senado 1988-1994 ingresaron senadores del PAN y PRD.

<sup>38</sup> Artículo 35 de la Constitución de 1917.

tado local y federal, regidores y presidentes municipales. Segundo, los miembros del grupo gobernante que son directamente designados por el presidente de la República, como son los secretarios de Estado, directores de organismos federales descentralizados y empresas públicas y, en general, las posiciones superiores del sector Ejecutivo. Tercero, aquellos funcionarios de alto nivel cuya designación es propuesta por el presidente de la República al Senado, como son los ministros de la Suprema Corte de Justicia, oficiales y militares de alto rango y embajadores.<sup>39</sup>

Los requisitos legales relacionados con la oficina del presidente de la República han estado íntimamente vinculados con los eventos políticos más importantes del México posrevolucionario. El texto original del artículo 82 de la Constitución de 1917 prohibía originalmente que esta oficina fuera ocupada por una persona que hubiese participado directa o indirectamente en cualquier insurrección, golpe de Estado o rebelión. Toda vez que dicho texto constitucional excluía del acceso a la presidencia a los viejos hombres de la Revolución, Plutarco Elías Calles lo reformó en 1927 mientras preparaba la reelección de Álvaro Obregón. En la actualidad los únicos impedimentos constitucionales para obtener la Presidencia de la República pesan sobre personas con estatus eclesiástico o que sean ministros de algún culto; sobre los militares en servicio dentro de los seis meses anteriores al día de la elección, y, finalmente, sobre secretarios de Estado o subsecretarios, jefes o secretarios generales de algún departamento administrativo, procurador general de la República o gobernador de cualquier estado, a menos de que hubiesen renunciado a tal cargo con seis meses de antelación al día de la elección. Además, para ser presidente de México, se debe tener por lo menos 35 años de edad, haber residido en el país durante un año completo anterior a la elección, y ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos, también por nacimiento.<sup>40</sup> En diciembre de 1991, se aprobó por el

<sup>39</sup> Los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se denominan “ministros” por la Constitución. La Suprema Corte se organiza en salas, cada una con un presidente y ministros. Las salas se encargan de asuntos del orden civil, penal, laboral y administrativo.

<sup>40</sup> El requisito constitucional para el presidente de la República de ser mexicano por nacimiento se basa en un ideal de largas y profundas raíces familiares en México. Véase: Ramírez Fonseca, Francisco, *Manual de derecho constitucional*, México, Porrúa Eds., 1967, pp. 278-279, y *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1985, pp. 192-195.

Congreso de la Unión la reforma a la Constitución política en lo relativo al estatus jurídico de la Iglesia en México. Dicha reforma faculta a los ministros de cultos a votar, como ciudadanos, pero no a ser votados, a menos que dejen de ser ministros en los términos y plazos que establezca la ley.

La sucesión presidencial de 1928 —en la que Calles impuso la candidatura de Obregón para un segundo periodo como jefe del Poder Ejecutivo— trajo aparejada una serie de reformas constitucionales para hacer legalmente aceptable el nuevo arribo de Obregón a la primera magistratura del país. A pesar de que los legisladores de 1917 fueron cuidadosos en fijar una limitación constitucional, en el sentido que cualquier ciudadano que hubiese ocupado el cargo de presidente de la República no pudiera ser reelecto, en 1927 Calles reformó el artículo 83 de la Constitución para permitir que un individuo que hubiera ocupado la Presidencia de la República pudiera ser reelegido, pero sólo una vez más, y después de un intervalo de por lo menos una administración presidencial. El hecho de que Obregón fuera una vez más electo presidente de México, pero asesinado dos semanas antes de asumir el cargo, forzó a Calles a reformar la Constitución, en 1928, una vez más. Aunque el texto de la ley no cambió de inmediato en relación a la reelección, sí se logró aprobar un periodo de seis años en el cargo de presidente de la República en lugar del existente en ese tiempo de cuatro años.<sup>41</sup> En 1933, durante la Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, este artículo fue reformado una vez más.<sup>42</sup> Desde entonces, el presidente de la República asume funciones el 1º de diciembre por un periodo de seis años y le está absolutamente prohibido el volver a ocupar ese cargo. El texto original de la Constitución prohibía la reelección presidencial. Sin embargo abría la posibilidad para quien sustituyera al presidente constitucional, de ser electo pero no para el periodo inmediato. Igual principio se aplicó para el presidente interino. Lázaro Cárdenas fue el primer presidente de la República en cumplir su cargo de seis años como mandato constitucional.

Las facultades que la Constitución federal y sus leyes secundarias confieren al presidente de la República, en lo relativo al nombra-

<sup>41</sup> Este es el llamado "plan sexenal".

<sup>42</sup> Otras reformas a la Constitución incluyen complejos mecanismos legales para la sustitución del presidente de la República en casos de ausencia temporal o definitiva. Véase las reformas al artículo 34 del 24 de noviembre de 1923, y del 29 de abril de 1933.

miento de cierto personal político del más alto nivel, exceden el ámbito de facultades tradicionalmente conferidas por la doctrina constitucional al Poder Ejecutivo e interfieren con las del Judicial y el Legislativo. El presidente de la República está posibilitado, de acuerdo con la Constitución, para designar y remover libremente a los secretarios de Estado y los procuradores generales de la República y del Distrito Federal,<sup>43</sup> a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y a todos los demás empleados del Poder Ejecutivo.<sup>44</sup> Sin embargo, el presidente de la República solamente puede designar ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, y los miembros de grado superior de la armada, ejército y fuerza aérea, y a los empleados superiores de la Contraloría Mayor de Hacienda con la aprobación del Senado. Además, para que el presidente de la República pueda designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y admitir sus licencias y renunciaciones se debe obtener, primero, la aprobación de la Cámara de Senadores. De la misma manera, la Cámara de Diputados debe aprobar las designaciones de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal nominados por el presidente de la República.

A pesar de esta aparente objetividad jurídica y neutralidad política en los procedimientos de designación de las jerarquías superiores del Poder Judicial, los candidatos que el presidente de la República propone al Congreso siempre han sido aprobados. Esta facultad del presidente de la República para nominar a las altas estructuras del Poder Judicial se ha considerado como una excepción a la doctrina de la división de poderes legal y político. Es así que:

... respecto de la categoría más elevada rige el nombramiento por el Ejecutivo, tan poderoso en México, asociado más o menos efectivamente con la Cámara de Diputados. De este modo, el presidente de la República y el Parlamento tienen en la elección de magistrados una intervención reñida con el espíritu de la división de poderes, instituida por la Constitución nacional, y además, podrían carecer de la

<sup>43</sup> El nombre anterior era el de "procurador general de justicia del distrito y territorios federales". Cuando los antiguos territorios de Quintana Roo y Baja California sur fueron declarados estados federados, el 8 de octubre de 1974, cambió de nombre el procurador para cubrir solamente al Distrito Federal.

<sup>44</sup> Artículo 89 de la Constitución de 1917. Este artículo ha sido interpretado en el sentido de facultar al presidente de la República para designar y remover libremente a los directores de agencias descentralizadas y empresas públicas que dependen del Ejecutivo federal.

preparación jurídica indispensable para escoger los mejores y, no estar en condiciones de sustraerse a compromisos políticos o de amistad, ajenos a los méritos de los candidatos. A su vez, la designación por el Judicial, o sea la llamada “cooptación”, es un sistema desacreditado en absoluto, propenso a convertir la judicatura en un clan, asfixiado por el espíritu de cuerpo. Por consiguiente, si México quiere contar con la judicatura que merece, habrá de orientarse hacia el concurso de méritos (no de influencia) o hacia la oposición, valorados aquel o ésta por jurados calificadores ajenos a la órbita de los tres Poderes y dotados de máxima solvencia científica y moral, previa reforma a tal fin de las normas constitucionales y orgánicas que se aparten de la fórmula preconizada.<sup>45</sup>

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, no tener más de 65 ni menos de 35 años de edad, y haber tenido en el día de la elección el título profesional de abogado por un mínimo de cinco años.<sup>46</sup>

En el caso de los secretarios de Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener por lo menos 30 años de edad.<sup>47</sup> Una aparente limitación al poder del presidente de la República se fija en la Constitución al ordenar que todas las regulaciones jurídicas y decretos del presidente deben firmarse por el secretario de Estado a cargo de la dependencia del asunto de que se trata, y sin la cual ésta no será obedecida.<sup>48</sup>

Sin embargo, el presidente de la República puede evadir una negativa de firma al remover de su cargo al secretario de Estado en cuestión.<sup>49</sup> De este modo, y por medio del uso de dicha facultad constitucional, el presidente de la República aplica medidas disciplinarias sobre los miembros de la elite a los que le está constitucionalmente permitido designar o, en su caso, nominar ante el Congreso.

Fue hasta la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976), que los secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y los directores de los organismos federales y empresas públicas, empezaron efectivamente a reportar al Congreso un informe sobre el estado que guardaban sus respectivas dependencias o en caso de encontrarse en

<sup>45</sup> Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *Síntesis del derecho procesal: Panorama del derecho mexicano*, México, UNAM, vol. II, pp. 200-201.

<sup>46</sup> Artículo 95 de la Constitución de 1917.

<sup>47</sup> Artículo 91 de la Constitución de 1917.

<sup>48</sup> Artículo 92 de la Constitución de 1917.

<sup>49</sup> Ramírez Fonseca, Francisco, *op. cit.*, pp. 303-304.

discusión algún proyecto de ley de sus respectivas competencias.<sup>50</sup> Este incipiente principio de parlamentarismo en la Constitución mexicana, en el que los secretarios de Estado informan al Congreso sobre sus actividades, encuentra su principal limitación formal en el hecho de que los secretarios de Estado no son responsables de sus acciones ante el Congreso, sino ante el presidente de la República, quien libremente los puede designar y remover. Políticamente, la obligación de estos altos funcionarios de reportar al Congreso ha ayudado a reforzar importantes aspectos del imaginario simbolismo democrático y legalizador en México. Este simbolismo se basa, principalmente, en la responsabilidad de la elite ante la sociedad, y la racionalidad gubernamental con que actúa el grupo en el poder. De igual forma, se ha publicitado ampliamente la capacidad técnica, administrativa y política de estos individuos en busca del consenso a que la elite gobernante constantemente aspira como administrador y empresario del Estado.<sup>51</sup>

Otros importantes cambios y adaptaciones políticas obtenidas en las reformas y adiciones a la Constitución incluyen la reducción de los requisitos para obtener la ciudadanía, la edad para votar, y el voto de la mujer. Los derechos ciudadanos de la mujer mexicana, incluyendo la prerrogativa de votar y de postularse para cualquier cargo de elección popular, no fueron concedidos plenamente sino hasta la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines.<sup>52</sup> Por otro lado, antes de 1969, los hombres y mujeres de México eran considerados ciudadanos si habían alcanzado la edad de 18 años, si estaban casados, o 21 años de edad si eran solteros. Sin embargo, durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz —y como resultado del movimiento estudiantil de 1968 y del deseo de la elite gobernante de neutralizar a futuro potenciales conflictos políticos mediante la cooptación masiva de la juventud—, el artículo 34 de la Constitución fue reformado.<sup>53</sup> Desde entonces, todos los hombres y mujeres mexicanos que han alcanzado los 18 años de edad, sean casados o solteros, disfru-

<sup>50</sup> Artículo 93 de la Constitución de 1917. Reformado en la presidencia de Luis Echeverría el 31 de enero de 1974, y el 6 de diciembre de 1977.

<sup>51</sup> Este fue ampliamente discutido durante las sucesiones presidenciales de 1976, 1982 y 1988, toda vez que el debate entre “políticos” y “técnicos” se basó principalmente en la evaluación curricular de estas facultades y habilidades. Véase: Suárez Farías, Francisco, *Elite, tecnocracia...*, op. cit., 1991, pp. 261.

<sup>52</sup> Artículo 34 de la Constitución de 1917, reformado el 17 de octubre de 1953.

<sup>53</sup> Artículo 34 de la Constitución de 1917, reformado el 22 de diciembre de 1969.

tan de las prerrogativas de la ciudadanía. Durante la presidencia de Luis Echeverría otras importantes reformas constitucionales dirigidas a aumentar la participación política de los jóvenes tuvieron lugar. El requerimiento de edad para ser diputado se redujo de 25 a 21 años al día de la elección.<sup>54</sup> De igual manera, durante la administración de Luis Echeverría, el mínimo de edad para ser senador se disminuyó de 35 a 30 años de edad, también al día de la elección.<sup>55</sup> Tales reformas constitucionales se enmarcaron en las políticas de Echeverría encaminadas a reclutar y cooptar individuos jóvenes hacia el aparato gubernamental en lo que se ha dado en llamar el periodo de la “efebocracia”.

La Constitución federal contiene escasos requisitos para los gobernadores de los estados, como es la residencia mínima de cinco años en el lugar que pretende representar, o ser originario del mismo. Aunque los gobernadores sustitutos, interinos o provisionales no pueden volver a ocupar dicho cargo en el periodo inmediato, el lapso de permanencia en éste se logró extender en la administración de Manuel Ávila Camacho, de cuatro a seis años.<sup>56</sup> Los tiempos de permanencia en funciones de los diputados y senadores se ampliaron en la presidencia de Abelardo L. Rodríguez.<sup>57</sup> En la actualidad, la Cámara de Senadores se compone de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal todos elegidos por voto directo cada seis años, mientras que la Cámara de Diputados está compuesta por 300 individuos electos por voto directo cada tres años, más 200 diputados por representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales. Anteriormente, el texto original de la Constitución de 1917 prescribía dos años para los diputados y tres para los senadores y facultaba a las legislaturas de cada estado para declarar electos a los candidatos a senador, que tuvieran la mayoría. Esta facultad se ejerce actualmente junto con la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Finalmente, en el gobierno de Miguel de la Madrid se aprobó que la Cámara de Senadores se renovara por mitad cada tres años.

<sup>54</sup> Artículo 55 de la Constitución de 1917, reformado el 14 de febrero de 1972 y el 6 de diciembre de 1977.

<sup>55</sup> Artículo 58 de la Constitución de 1917, reformado el 29 de abril de 1933 y el 14 de febrero de 1972.

<sup>56</sup> Artículo 115 de la Constitución de 1917, reformado el 8 de enero de 1943.

<sup>57</sup> Artículo 51 y 56 de la Constitución de 1917, reformado el 29 de abril de 1933.

La elección de diputados federales y senadores coincide cada seis años con la del presidente de la República y, aunque el nuevo Congreso empieza a operar hasta el 1º de septiembre,<sup>58</sup> no es sino hasta el 1º de diciembre que el presidente de la República toma posesión del cargo. Recientemente, Miguel de la Madrid redujo el lapso de tiempo que media entre la elección del nuevo presidente, su declaración como presidente electo, y la toma de posesión del cargo. Igualmente, la fecha del informe presidencial se movió del 1º de septiembre al 1º de noviembre.

El desarrollo de estos tiempos políticos y constitucionales es de gran importancia para la renovación de la elite política en por lo menos cuatro razones: primero, estos tiempos definen los periodos en que las camarillas políticas, grupos de presión y partidos políticos movilizan apoyo en favor de las nominaciones de potenciales funcionarios. Segundo, en las vísperas de la renovación del personal político empiezan a aumentar la actividad en todos los niveles del PRI, en los partidos de oposición, en la Secretaría de Gobernación y en todas las agencias políticas especializadas, tanto en la selección de candidatos como en la supervisión del proceso electoral. Tercero, el presidente en funciones y las altas jerarquías del PRI, incluido su candidato presidencial empiezan a negociar la lista de nominados a diputados y senadores de entre los individuos y organizaciones leales. Cuarto, el presidente electo comienza a seleccionar a los miembros de su futuro gabinete presidencial de entre los más relevantes políticos y técnicos que han colaborado con él, tanto en su campaña electoral como a lo largo de su vida pública. Es así que todos estos complejos mecanismos de selección del personal del Congreso, cooptación y recompensa a la lealtad política empiezan a operar en la víspera de una nueva administración presidencial, en la proximidad de un proceso electoral y, en general, ante la renovación del personal estratégico que integra la elite gobernante.

De igual manera, el uso del derecho como un instrumento orientado a obtener el cambio político ha obligado a reformar la Constitución en áreas estratégicas, tales como el tamaño de los distritos electorales, los requerimientos constitucionales para ingresar al grupo

<sup>58</sup> Cada administración presidencial incluye dos Cámaras de Diputados: una que se inicia con la nueva administración presidencial y una segunda que se integra a la mitad del periodo presidencial de seis años. En relación al Senado de la República éste se renueva por mitades cada tres años, desde 1988, de tal suerte que todos los senadores cubren un periodo de seis años pero no simultáneamente.

político del más alto nivel y —de gran importancia— las reglas del juego político y legal que los actores políticos deben observar. El artículo 52 de la Constitución —que originalmente disponía que un diputado debería ser elegido por cada 60 mil habitantes o fracción que excediera 20 mil—, ha sido reformado ocho veces entre 1917 y 1991 para adaptar el tamaño de los distritos electorales al Censo General de la Nación.<sup>59</sup> Hasta 1972, la intención de estas reformas fue la de aumentar periódicamente el número de habitantes que un diputado habría de representar, más que un drástico incremento de diputados en el Congreso, como finalmente resultó de la reforma política de López Portillo en 1977. Ya con anterioridad, Luis Echeverría había aumentado el número de distritos electorales a 196, y la reforma de López Portillo en 1977 los aumentó a 300. En la reforma de 1986, se mantuvo en 300 el número de distritos electorales uninominales, pero se aumentó a 200 el número de diputados por representación proporcional, que en la reforma de López Portillo era de 100 asientos solamente.

Durante la presidencia de Adolfo López Mateos las reglas del juego político para ingresar al Congreso fueron cambiadas a efecto de que los partidos políticos de la oposición incrementaran su representación en la Cámara de Diputados. Hasta 1955 solamente el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular (más tarde el PPS), y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), participaban solamente con 20 asientos en el Congreso. El artículo 54 de la Constitución fue reformado para que cada partido político que hubiera obtenido el 2.5% de todos los votos nacionales en una elección de diputados tuviera derecho a un mínimo de cinco y a un máximo de veinte de los llamados “diputados de partido”.<sup>60</sup> Cualquier partido político nacional que hubiese obtenido más del 25% de todos los votos nacionales (en la práctica solamente el PRI), no tendría derecho a diputados de partido. Sin embargo en las elecciones de diputados ni el PPS ni el PARM alcanzaron el 2.5% requerido de tal suerte que Luis Echeverría reformó, en 1972, el artículo 54 con la finalidad de reducir este requerimiento legal a sólo 1.5%.<sup>61</sup> Este artículo fue reformado el año de 1986 y, más adelante, el 6 de abril

<sup>59</sup> Artículo 54 de la Constitución de 1917.

<sup>60</sup> Artículo 54 de la Constitución de 1917, reformado el 22 de junio de 1963.

<sup>61</sup> Artículo 54 de la Constitución de 1917, reformado el 14 de febrero de 1972, reformado una vez más el 6 de diciembre de 1977, 15 de diciembre de 1986 y el 6 de abril de 1990.

de 1990 para declarar actualmente que, al registrarse la tercera parte de los 300 distritos uninominales, se podrán registrar listas regionales con los nombres de diputados por representación proporcional. Se mantiene el principio de 1.5% de la votación nacional para optar por la representación proporcional. Se excluyen a los partidos que obtuvieron el 51% o más de la votación nacional efectiva o que su número de constancias de mayoría relativa representan más de la mitad más uno de los miembros de la Cámara, entre otros requisitos.

En ese mismo periodo, la llamada “apertura democrática” de Luis Echeverría alentó la organización de ciertos partidos políticos de oposición que, en su momento, forzaron a José López Portillo a reformar la Constitución y leyes derivadas para legalizarlos. Los partidos políticos de la oposición de izquierda no solamente integraron la herencia política del movimiento estudiantil de 1968 —en tanto que un gran número de estudiantes, intelectuales y segmentos de clase media se adhirieron a ellos—, sino también otras tendencias sociales e ideológicas que no disponían de una organización y espacio políticos que los representara. Los partidos que fueron tolerados bajo el régimen de Luis Echeverría y más tarde legalizados, fueron el Partido Demócrata Mexicano (PDM), heredero del movimiento derechista sinarquista de las décadas 1920 y 1930; en 1974 el Partido mexicano de los Trabajadores (PMT) logró reclutar un número considerable de maestros, estudiantes e intelectuales dentro de sus filas; en 1975 el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) se organizó con base en una plataforma trotskista. También en la administración de Echeverría, el Partido Socialista Unificado (PSU), y la Asamblea Nacional Permanente del Partido Comunista Mexicano (PCM) fueron reestructurados. En 1981, en la víspera de la campaña presidencial, el PMT, PST y el PCM crearon una coalición de izquierda bajo el nombre de Partido Socialista Unificado de México (PSUM), antecedente del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Una vez que López Portillo llegó a la Presidencia de la República, y en vista de la herencia política heredada de la administración de Echeverría, una amplia reforma política y constitucional fue instrumentada.<sup>62</sup> Por conducto de diversos mecanismos legales y de arit-

<sup>62</sup> Estas reformas constitucionales incluyeron cambios en el sistema de partidos políticos, en las facultades del Senado de la República en la desaparición de po-

mética electoral creados en 1977, 1983 y 1987, los partidos de la oposición al partido en el poder lograron ingresar a las Cámaras de Diputados federal y locales. En esta misma línea política, Miguel de la Madrid reformó el artículo 115 de la Constitución a efecto de que existiera una representación proporcional de las minorías políticas en los municipios. Sin embargo, los poderes Ejecutivo y Legislativo se han mostrado renuentes a la creación de los llamados “senadores de Partido” que, bajo las mismas premisas que sus contrapartes en la Cámara de Diputados, logren tener acceso al Senado.

Concluyendo, la estratificación política se manifiesta jurídicamente en todas las sociedades en el reconocimiento explícito que el derecho hace de la existencia de gobernantes y gobernados y en la regulación normativa que se establece entre el poder político y la sociedad.

Las fuentes jurídicas del poder político de la elite gobernante son producto, en primera instancia, de la cultura política de una comunidad que califica la legitimación del grupo detentador del poder. Sin embargo, la formalización jurídica de estas relaciones de poder regula tanto la función y organización de la elite política como los mecanismos institucionales de acceso al poder. Es así que la formalización jurídica del poder político y la cultura política de una sociedad determinan los parámetros de obediencia y subordinación al derecho y a la autoridad, y representan la esencia misma de la estratificación política de esa comunidad. De ahí deriva que un desajuste entre las culturas legal y política trae, consecuentemente, un cuestionamiento de los mecanismos por los que el derecho se ajusta al cambio político.

La aplicación del derecho en México para la obtención del cambio político ha servido para incorporar, controlar y reproducir las relaciones de poder planteadas por el grupo gobernante desde la conclusión de la lucha armada.

El carácter dual de la elite política de México —como creadora de la norma jurídica y como intérprete de la ley— legaliza los actos del gobierno y refuerza el espectro ideológico de responsabilidad de la elite frente a la sociedad. De tal suerte, las normas constituciona-

deres de los estados de la Federación, en las responsabilidades de los gobernadores y, finalmente, una amnistía a aquellos individuos que desde 1968 habían estado en prisión o en exilio por sus actividades políticas. Véase la Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional y la Ley de amnistía del 27 de septiembre de 1978.

les fijan los parámetros de funciones legales y políticos de las diferentes fracciones en que se organiza la elite, al igual que acuerdan los procedimientos para sus propias reformas y determinan las credenciales legales y sociológicas específicas que un miembro potencial del grupo gobernante debe poseer. La norma jurídica ha desempeñado en México una importante función al definir el cambio y perfil de las instituciones políticas.

La Constitución de 1917 —como el registro legal más elaborado de la ideología de la Revolución mexicana— ha coadyuvado a la consolidación del liderazgo político al crear las bases legales del orden político posrevolucionario. Es en tal lógica, que la elite de México siempre ha hecho referencia al *ethos* del derecho al recurrir constantemente a éste en la fundamentación de la legalidad de sus actos.

Importantes cambios políticos en México se han obtenido a través del uso del derecho y de las varias reformas políticas que ha experimentado el sistema. La orientación general de las reformas y adiciones a la Constitución, en lo referente al ejercicio del poder político, han tendido en general a ampliar los periodos de permanencia en los cargos que ocupa la elite política y a fijar requisitos específicos para ocupar determinadas oficinas en el grupo gobernante. Estas reformas se han encaminado igualmente, hacia el ajuste de las reglas del juego político que permita a los partidos políticos minoritarios encontrar un foro para la expresión de sus plataformas ideológicas y de gobierno alternativo.

En tal lógica, podemos concluir que la norma jurídica en México es el ordenamiento principal y más elaborado que regula el sistema de relaciones entre los gobernantes y entre elite y sociedad, esencia, esta última, de las jerarquías políticas del Estado mexicano contemporáneo.