

Ahora bien, aun cuando nuestra Constitución prevé diversas "garantías judiciales" —como la inamovilidad o el que la remuneración a tales funcionarios no pueda ser disminuida (artículo 94)— son varios los factores que, se aduce, impiden al organismo Judicial, inclusive a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, desempeñar una función independiente, entre los que se destaca:

a) La vinculación, más o menos variable, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia con la elite en el poder, ya que son nombrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado, el cual, formado por lo general íntegramente por miembros del partido predominante, jamás ha rechazado los nombramientos efectuados por aquél; por lo que es muy pequeña la posibilidad de que se genere una oposición judicial importante a la política presidencial.

b) La facultad que desde 1928 se confirió al presidente (pero derogada el 28 de diciembre de 1982) para solicitar la destitución por "mala conducta" de cualquier funcionario judicial federal, o del orden común respecto del Distrito Federal y de los entonces territorios, ante la Cámara de Diputados, quien decidía primero, y la de Senadores después, por mayoría absoluta de votos sobre la procedencia de la petición. La facilidad con que el presidente pudo conseguir las destituciones solicitadas durante los años inmediatos al establecimiento de dicha facultad ocasionó que los jueces, ante un enfrentamiento político con el presidente, prefirieran renunciar previamente.<sup>85</sup>

c) La facultad de los órganos políticos de gobierno para modificar las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia, a través del procedimiento de reforma constitucional<sup>86</sup> que, a pesar de ser

de diciembre de 1982 cuyo texto se conservó en la reforma publicada el 10 de agosto de 1987) establece: "Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución"; esto es, previo juicio político, por haber incurrido en alguna causal de dicho juicio, o declaración de procedencia por la Cámara de Diputados, en caso de haber cometido algún delito. El primer párrafo del artículo 97, por su parte, prescribe: "Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución."

<sup>85</sup> Cfr. Padgett, Vincent L., *The Mexican Political System*, 2a. ed., Boston, 1977, p. 203.

<sup>86</sup> En 1951, por ejemplo, la resolución de la Corte que había considerado inconstitucional la legislación que concedía amplios poderes discrecionales al presidente sobre tarifas y otros controles económicos (cfr. *Compañía Maderera de Miravalles*,

formalmente rígido, ha resultado ser sumamente accesible, o bien, en su caso, mediante el todavía más expedito proceso legislativo ordinario.

d) El procedimiento de reforma constitucional se ha utilizado también, como se señaló, para reforzar el sistema presidencialista mexicano, manipulando las disposiciones sobre nombramientos y remoción de los funcionarios judiciales.

e) La posibilidad de los órganos políticos de gobierno para restringir la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia, a través del proceso legislativo, como ocurrió, por ejemplo, con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que entraron en vigor el primero de enero de 1958, las cuales, si estrictamente no afectaron la jurisdicción de la Corte, pues sólo trasladaron al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia el conocimiento en segunda instancia de los juicios de amparo interpuestos contra la inconstitucionalidad de una ley, que anteriormente correspondía a las salas de la misma Corte según su materia, en realidad frustraron la creciente tendencia de la sala administrativa a someter la legislación fiscal a una revisión estricta de su constitucionalidad.<sup>87</sup>

f) El enorme rezago de la Suprema Corte —a pesar de los paliativos previstos por las reformas constitucionales de 1928, 1934, 1951, 1967 y otras posteriores—, derivado principalmente de su pesada labor casacionista en los casos del llamado “amparo de la legalidad”, en virtud de la amplia interpretación asignada al artículo 14 constitucional y que extiende la competencia de la Corte a casi todos los asuntos judiciales del país,<sup>88</sup> impidiéndole concentrar su atención en su relevante función como defensor e intérprete máximo de la Constitución (si bien por reforma de 1987, como se comentará en el próximo apartado, esta situación aparentemente podrá cambiar).

*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo CIX, 1951 p. 2096), fue anulada con efectos hacia futuro por la reforma constitucional a los artículos 49 y 131, este último habilitando al presidente con facultades extraordinarias para legislar sobre el particular (vid. Baker, Richard D., *Judicial Review in Mexico, A study of the Amparo Suit*, Austin, The University of Texas Press, 1971, pp. 148-151).

<sup>87</sup> Vid. Baker, *op. cit. supra*, nota 86, pp. 77-78.

<sup>88</sup> En 1975, por ejemplo, el rezago de amparos promovidos contra actos administrativos exclusivamente en materia administrativa en la Suprema Corte de Justicia alcanzó más de cinco mil casos que incluían 1 120 ejecutorias incumplidas (cfr. *Excelsior*, noviembre 15 de 1975, p. 22-A, cit. por Schwarz, Carl, “Hacia nuevos controles no judiciales contra la arbitrariedad administrativa y otros abusos: la ex-

g) Las limitaciones intrínsecas del organismo Judicial, en cuanto a la imposibilidad de ejecutar sus propias decisiones<sup>89</sup> y de autofinanciar sus programas y actividades,<sup>90</sup> dependiendo para el efecto de los órganos Ejecutivo y Legislativo.

h) Además de los aspectos anteriores, es conveniente destacar la ampliación que han tenido las atribuciones jurisdiccionales de la administración, con la creación y desarrollo de los tribunales administrativos, que surgieron en el seno de la administración pública pero han ido obteniendo paulatinamente su autonomía, si bien no se han incorporado formalmente al organismo Judicial ni disfrutaban de las mismas garantías de sus miembros.

Aparte de las facultades jurisdiccionales del presidente de la República en cuestiones agrarias, en esa dirección es posible señalar al Tribunal Fiscal de la Federación, establecido primeramente en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 como un tribunal de jurisdicción delegada, por lo que se discutió su constitucionalidad y su compatibilidad con el principio de la "división de poderes", pero que fue conquistando en la práctica su independencia de la administración y adquiriendo una sólida reputación; fue así como a través de su Ley Orgánica de 1967 se modificó lo anterior y se le reconoció su *plena autonomía*, la cual conserva según su vigente Ley Orgánica de 27 de diciembre de 1978. Cabe destacar que en las reformas constitucionales que entraron en vigor en octubre de 1968 se constitucionalizó expresamente a los tribunales administrativos federales y se les dotó de plena autonomía para dictar sus fallos (en esa ocasión, con una adición a la fracción I del artículo 94 constitucional, pero que según decreto de 29 de julio de 1987 quedó incorporado a la fracción XXIX-H del artículo 73 del propio ordenamiento). Con apoyo en aquella disposición se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por

perencia mexicana", en el vol. *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1977, p. 175).

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> El organismo Judicial ha recibido siempre un porcentaje menor del presupuesto que el asignado a los órganos políticos del gobierno (*vid.* Wilkie, James W., *The Mexican Revolution; Federal Expenditure and Social Change since 1910*, 2a. ed., Berkeley, University of California Press, 1970, pp. 121-126). Para solucionar esta situación, el maestro Fix-Zamudio ha propuesto la autonomía financiera del organismo Judicial, la cual podría obtenerse, por ejemplo, asignando un porcentaje mínimo de los ingresos ordinarios del Estado para la función judicial (*vid.* Fix-Zamudio, Héctor, *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, México, UNAM, 1974, pp. 46-47).

ley orgánica promulgada el 20 de enero de 1971, reformada en 1973 y 1979, estableciendo la plena autonomía de dicho tribunal.<sup>91</sup>

Algo similar ha ocurrido con las juntas Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje, que se integran con igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del gobierno; las cuales después de una prolongada evolución se han transformado en verdaderos tribunales de trabajo, y si bien, formalmente son parte de la administración, materialmente son independientes con plena jurisdicción y con atribuciones para hacer ejecutar sus laudos; la naturaleza propiamente judicial de las juntas fue reconocida expresamente al expedirse la actual Ley de Amparo que entró en vigor el 10 de enero de 1936, en la que se estableció el amparo de una sola instancia ante la Suprema Corte contra los laudos de las citadas juntas, de manera parecida a la impugnación de las sentencias de los organismos judiciales ordinarios. Lo mismo puede afirmarse respecto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que se integra con un representante de los trabajadores al servicio del Estado, otro del gobierno y un presidente que es designado por los otros dos representantes y que debe actuar como juzgador profesional, conociendo de los conflictos entre los servidores públicos y los órganos del gobierno federal y del Distrito Federal de los cuales dependen, tribunal reorganizado por decreto legislativo publicado el 12 de enero de 1984.<sup>92</sup>

Como se aprecia, los tribunales administrativos —el Fiscal de la Federación y el de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal—, así como los laborales —las juntas federales y del Distrito Federal de conciliación y arbitraje y el tribunal federal correspondiente—, tienen la misma naturaleza que un tribunal ordinario, no dependen jerárquicamente de autoridad administrativa alguna, ni resuelven controversias por delegación ya que son tribunales de jurisdicción plena. Sin embargo, el problema que se presenta respecto de ellos es el de su independencia material frente al Ejecutivo y el que no cuentan con todas las garantías de las que disfrutaban los miembros del organismo Judicial.<sup>93</sup>

En este sentido, todavía se les ubica formalmente dentro del Ejecutivo, como se advierte en el Programa Nacional de Procuración

<sup>91</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, tomo II, pp. 694-695.

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 695-696.

<sup>93</sup> Cfr. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, p. 177.

e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Nacional 1983-1988,<sup>94</sup> y ello no sólo desde el punto de vista presupuestal, sino también, así sea parcialmente, en cuanto al nombramiento de sus integrantes. En efecto, por una parte, por lo que respecta a los magistrados de los tribunales Fiscal de la Federación y Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se sigue un procedimiento similar al de los ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, respectivamente, es decir, nombrado por el presidente de la República, con aprobación del Senado en el primer caso (artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación), y con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el segundo (artículo 12 de la Ley Orgánica de la propia Asamblea) y, si bien no son inamovibles, ya que unos y otros duran en su encargo seis años, es frecuente que especialmente los primeros sean reelectos por varios periodos, en ocasiones hasta la edad de retiro. En cambio, el personal jurídico de las juntas y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es designado y removido, en los términos de la ley laboral respectiva, por el Ejecutivo Federal, ya sea directamente por su titular cuando se trata de los presidentes generales —mientras que el de la Junta Federal cuenta con los mismos emolumentos que los ministros de la Suprema Corte, el de la local del Distrito Federal iguales a los del presidente del Tribunal Superior de Justicia de la propia entidad—, o bien, por el secretario del Trabajo y Previsión Social o por el jefe del Departamento del Distrito Federal (y los gobernadores) tratándose de las de carácter local (artículos 612, 622 a 625 y 631 a 639 de la Ley Federal del Trabajo, así como 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).<sup>95</sup>

#### 4. *Federalismo y centralización de facultades*

##### a) *Centralización de facultades*

El federalismo mexicano —en forma similar a lo que ocurre en otros sistemas federales contemporáneos—<sup>96</sup> se ha caracterizado por

<sup>94</sup> Presentado ante el presidente de la República el 17 de enero de 1985.

<sup>95</sup> Cfr. Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 91, p. 697.

<sup>96</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "The Mexican Federal System", ponencia presentada en el coloquio *Comparative Law in a Federal Context*, Munich, Alemania, 15 al 17 de septiembre de 1987, en prensa.

un proceso de centralización de facultades y recursos siempre creciente, pero incipientes, por revertir la tendencia respectiva. Es claro que este proceso de centralización se traduce en el incremento de facultades y recursos a disposición del Ejecutivo, en tanto que éste puede iniciar leyes, reglamentarias y ejecutorias, en un ámbito material mucho más amplio, a la vez que ha contado con mayores recursos económicos a su alcance en detrimento de los correspondientes a las entidades federativas.

La primera de las múltiples reformas a la Constitución de 1917 fue precisamente para conferir al Congreso de la Unión una facultad que anteriormente se encontraba reservada para los estados, iniciando así la cuenta de las cuarenta y seis reformas que ha sufrido el artículo 73 constitucional —por mucho, el precepto del texto fundamental que más enmiendas ha tenido—,<sup>97</sup> varias de las cuales ampliaron o explicitaron las facultades del Congreso para legislar en diversos aspectos, si bien incluso otros artículos también le confirieron atribuciones equivalentes:

i) En 1921, con el programa de José Vasconcelos y el apoyo de Álvaro Obregón, la educación pública recibió en México su primer impulso serio. Con el propósito de estimular la llamada “federalización de la enseñanza” (estrictamente, aunque resulte paradójico, “centralización”), el 8 de julio de 1921 se reformó la Constitución; por una parte, la entonces fracción XXVII del artículo 73 para dotar al Congreso de la Unión de nuevas facultades en materia educativa y, por otra, el artículo 14 transitorio para tildar en el mismo la supresión acordada por el Constituyente de Querétaro de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; como consecuencia de esta última reforma se pudo crear, el 5 de septiembre de 1921, la Secretaría de Educación Pública.<sup>98</sup>

En cuanto al primer aspecto de la reforma de 1921, la entonces fracción XXVII facultó al Congreso para “establecer y sostener en toda la República” diversas instituciones educativas que enumeraba —funciones que, por su naturaleza, propiamente corresponden al Ejecutivo—, así como para “legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones”, es decir, las establecidas y sostenidas por la Federación. Congruente con lo anterior, la reforma reconocía idéntica facultad a los estados, pues, a su potestad de crear escuelas debía corresponder la de legislar sobre las mismas: “La Federación

<sup>97</sup> Vid. *supra* los trabajos mencionados en la nota 75.

<sup>98</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Artículo 3o.”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, p. 10.

tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional”.

Como advierte el distinguido jurista Tena Ramírez, esta disposición sólo cabe interpretarla en el sentido de que los estados podían legislar el ramo educacional por lo que mira a los planteles que ellos establecieran, ya que correspondía a la Federación legislar sobre los suyos propios, según lo previsto categóricamente en la primera parte del precepto. De este modo, era la Constitución misma y no el Congreso de la Unión —como se previno con posterioridad—, la que deslindaba los campos federal y local, por lo que en materia educativa la concurrencia se daba únicamente dentro del tema general de la educación pública, no en cuanto al ámbito concreto de cada competencia.<sup>99</sup>

La “federalización” de la tarea educativa, aunque restringida, la hizo posible la reforma constitucional de 1921, pero la concurrencia que de allí surgió inspiró con el tiempo la conveniencia de instituir un regulador, que distribuyera, unificara y coordinara la educación en toda la República. A tal finalidad respondió la reforma de 1934 —al artículo 3o., último párrafo (hoy fracción IX y al artículo 73, fracción desde entonces XXV y que corresponde a la antigua XXVII, pero que pasó a ocupar tal número en virtud de la supresión de dos fracciones previas—, que por ello implicó una innovación en nuestra técnica constitucional. La triple tarea de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, la encomendó la reforma de 1934 al Congreso de la Unión a manera de regulador en función legislativa. De este modo, desde el año de 1921 hasta antes de 1924 las entidades federativas gozaron constitucionalmente de una auténtica autonomía en la materia que les permitía, dentro de su jurisdicción, determinarse por medio de sus constituciones, de sus leyes y de sus actos administrativos. “Mas a partir de 1934 —apunta Tena Ramírez—, la autodeterminación de las entidades ha quedado prácticamente a merced del Congreso de la Unión”,<sup>100</sup> en cuanto a la distribución de la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, así como a la fijación de las aportaciones económicas correspondientes y la imposición de sanciones por incumplimiento, en los términos de la Ley Federal de Educación publicada en el *Diario Oficial* de

<sup>99</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981, p. 388.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 393.

29 de noviembre de 1973, y la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada el 29 de diciembre de 1978.

Conviene señalar, sin embargo, que la facultad conferida al Congreso de la Unión por la fracción XXV del artículo 73 constitucional para legislar en todo lo que se refiere a aquellas instituciones educativas que se encuentra habilitado para "establecer, organizar y sostener en toda la República", cabe entenderla sólo con respecto a los planteles de la Federación, ya que la facultad federal no desplaza a la de los estados en la misma materia, dentro de sus respectivos territorios. Existe, pues, una competencia "coincidente"<sup>101</sup> en la impartición de la enseñanza por el poder público: la federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se constriñe a los establecimientos federales; y la estatal, que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos se ejercita sobre los planteles que el respectivo Estado sostiene.<sup>102</sup>

ii) Uno de los preceptos más relevantes de la Constitución de 1917 fue la tutela a los trabajadores contenida en el artículo 123. En su redacción original este precepto facultaba al Congreso y a las legislaturas locales para expedir leyes sobre trabajo en las siguientes condiciones: a) que se fundaran en las necesidades de cada región; b) que no contraviniesen las bases que el propio artículo 123 proporcionaba, y c) que rigieran el trabajo de "obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo". Una reforma de 1929 a la fracción X del 73 *centralizó la materia laboral* y convirtió al Congreso de la Unión en el único órgano con facultades para legislar en esa materia, en tanto que la actividad jurisdiccional se ha compartido entre las autoridades federales y locales, si bien con el correr del tiempo se han ido restringiendo las atribuciones de éstas.

Así, mientras que la reforma de 1929 estableció que las leyes del trabajo serían aplicadas por las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, salvo cuando se tratara de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, así como los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, posteriores reformas

<sup>101</sup> Vid. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 250-256.

<sup>102</sup> Cfr. Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 97, pp. 10-11; Valadés, Diego, "Derecho de la educación", en *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM-LGEM, 1983, tomo II, pp. 1349-1393.

a la propia fracción X del artículo 73 y, a partir de 1942, a la fracción XXI del artículo 123 ampliaron tales excepciones. En 1933 se centralizó la jurisdicción del trabajo en la industria textil; en 1934, las obligaciones patronales en materia educativa; en 1940, la industria eléctrica; en 1942, la industria cinematográfica, hulera y azucarera, las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, las empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, las empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales, los conflictos que afecten a dos o más entidades federativas y los contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; en 1962, la industria petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, además del cemento; en 1975, la industria automotriz, productos químico-farmacéuticos y medicamentos, celulosa de papel, aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos, así como bebidas envasadas o finalmente, en 1978, la industria calera; las autopartes mecánicas y eléctricas de la industria automotriz; la maderería básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; la vidriera; exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; la tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco; igualmente, las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, contando sobre esto último con el auxilio de las autoridades estatales.

Cabe mencionar también aquí que por decreto publicado el 5 de diciembre de 1960 se introdujo otra reforma que dividió en apartados "A" y "B" el artículo 123 constitucional, facultando en este último al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre trabajo para regir entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal, así como de los entonces territorios, y sus trabajadores, incorporando al texto constitucional los principios básicos del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 27 de septiembre de 1938.

iii) En 1934 se facultó al Congreso para legislar sobre energía eléctrica y para establecer los impuestos respectivos, de cuyos ren-

dimientos debería participar a los estados y municipios en los términos que las autoridades federales y locales acordaran (artículo 73, fracción X); asimismo, se le dieron atribuciones para dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros (artículo 73, fracción VI).

iv) En 1935 se facultó al Congreso para legislar sobre industria cinematográfica (artículo 73, fracción X).

v) En 1942 se facultó al Congreso para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional, las instituciones de crédito y sociedades de seguro, y los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; así como las contribuciones especiales sobre —además de la energía eléctrica— la producción y consumo de tabacos labrados, la gasolina y otros productos derivados del petróleo, los cerillos y fósforos, el aguamiel y productos de su fermentación y la explotación forestal, previéndose la participación de las entidades federativas en el rendimiento de esas contribuciones especiales, en los términos que determine la ley federal, en tanto que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (artículo 73, fracción XXIX).

vi) En 1944 se incorporó dentro de las instituciones armadas a la fuerza aérea, facultando al Congreso para levantarla, sostenerla y reglamentar su organización y servicios (artículo 73, fracción XIV).

vii) En 1947 se centraliza la facultad de legislar sobre juegos con apuestas y sorteos (artículo 73, fracción X).

viii) En 1949 se amplió la facultad del Legislativo Federal para establecer contribuciones especiales sobre la producción y el consumo de cerveza (artículo 73, fracción XXIX).

ix) En 1966 se amplía la facultad del Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional (artículo 73, fracción XXV).

x) En 1967 se le confirieron atribuciones al Congreso para legislar sobre las características y el uso de la bandera, escudo e himno nacionales (artículo 73, fracción XXIX-B); igualmente, para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal (o del Distrito Federal) y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcio-

namiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones (artículo 104, fracción I, y según decreto de 29 de julio de 1987 quedó incorporado al artículo 73, fracción XXIX-H).

xi) En 1971 se previó que las medidas que el Consejo de Salubridad haya puesto en vigor para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán también después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen (artículo 73, fracción XVI, base 4a.). Por otra parte, se convirtió en materia federal la regulación de los permisos para portar armas, en lugar de ser objeto de reglamentos de policía, al establecerse que: "La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas" (artículo 10).

xii) En 1976 se otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes que establezcan la "conurrencia" —estrictamente, coincidencias—<sup>103</sup> entre el gobierno federal, el de los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 constitucional (artículo 73, fracción XXIX-C). Asimismo, para expedir aquellas que determinen los derechos de soberanía y las jurisdicciones en la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, la cual se extiende a doscientas millas náuticas (artículo 27, párrafo 8o.).

xiii) En 1982 se precisan las facultades del Congreso para legislar sobre servicios de banca y crédito, así como para *dictar reglas* para determinar el valor relativo de la moneda extranjera (artículo 73, fracciones X y XVIII).

xiv) En 1983 se explicitaron las facultades del Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, y para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transformación de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (artículo 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F).

<sup>103</sup> Vid. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 101, pp. 250-256.

xv) En 1987 también se explicitó la atribución del Congreso para expedir leyes que establezcan la “conurrencia” —mejor dicho, la coincidencia— del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX-G.

#### b) El gobierno del Distrito Federal

Entre las reformas constitucionales de 1928 que fortalecieron excesivamente al Ejecutivo Federal, se suprimió el régimen municipal tanto en el Distrito Federal como en los entonces territorios —si bien en éstos, a diferencia del primero, se restablecieron las municipalidades por decreto publicado el 14 de diciembre de 1940, fuera de que en 1974 se convirtieron aquéllos en estados—, privando a sus habitantes de sus derechos políticos (si bien participa con el resto de la población en la elección de presidente, senadores y diputados, así como en forma exclusiva, por decreto publicado el 10 de agosto de 1987, en la de sus representantes ante la Asamblea del Distrito Federal) y en oposición a la historia constitucional de México. A partir de 1928 la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional establece expresamente: “El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”.

De este modo, la porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del presidente de la República. Este fenómeno —afirma Carpizo— muestra dos aristas: el acento puesto en la centralización y el predominio del Ejecutivo respecto de los otros poderes federales y, en general, su situación como el órgano de decisión del país.<sup>104</sup>

Cabe señalar que, de acuerdo con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente de 29 de diciembre de 1978, el presidente de la República ejerce el gobierno de ese distrito por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, que es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo, por lo que se llega al absurdo de que la porción territorial más importante del

<sup>104</sup> Vid. Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano”, en *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM-FCE, 1972, pp. 530-533.

país sea gobernada a través de un departamento administrativo, esto es, una dependencia centralizada más de la administración pública federal.

### c) La intervención federal

Fuera de la facultad metaconstitucional del presidente de la República para designar a los candidatos a gobernador de cada estado por parte del partido oficial, y que de 1929 a la fecha ha propiciado que todos y cada uno de ellos hayan resultado elegidos, a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 se continuó con la práctica nefasta para el sistema federal mexicano de remover, a través de la llamada “desaparición de poderes”, a los gobernadores que no se sometan a la voluntad del presidente de la República, para lo cual éste se ha valido del Senado e, incluso, de la Comisión Permanente, fuera del marco y espíritu previstos en la fracción V del artículo 76 constitucional.

En efecto, no obstante que tal fracción no establece al órgano facultado para declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un estado, sino tan sólo autoriza al Senado para declarar que, en tal virtud, es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, a través de lo que se puede considerar como una costumbre constitucional complementaria, se facultó también al propio Senado y a la Comisión Permanente para determinar cuándo habían desaparecido los órganos constitucionales estatales, la cual fue ejercida de manera anárquica y arbitraria, sirviendo frecuentemente para afianzar la preponderancia del Ejecutivo Federal.<sup>105</sup>

Comparándolo con el primer periodo de 1874 a 1916, el número de casos durante los siguientes setenta años en que se ha pretendido o efectivamente “declarado que han desaparecido los poderes de un estado”, ha sido proporcionalmente mucho más elevado, sumando un total de cuarenta y siete casos de declaratorias efectivas —la última de ellas se verificó en 1975— y cuando menos trece solicitudes frustradas; si bien se advierte, después del periodo de Cárdenas en que se presentó el mayor número, cierta declinación en el ejercicio de la facultad respectiva, sin que se haya presentado caso alguno con posterioridad a la tan esperada Ley Reglamenta-

<sup>105</sup> Cfr. Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 27, p. 119; asimismo, Barquín Álvarez, *op. cit. supra*, nota 28, pp. 12-17; González Oropeza, *op. cit. supra*, nota 28, pp. 253-262.

ria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, expedida el 27 de diciembre de 1978.<sup>106</sup>

A los anteriores casos habría que agregar las renunciaciones "voluntarias" (que se practican a través de la solicitud de licencia), frecuentemente como resultado de presiones políticas o la amenaza de iniciar algún procedimiento en su contra por lo que antes se denominaba "delitos oficiales", o bien, el "desafuero" (a partir de 1982, juicio político o declaración de procedencia, como se explicará en el próximo apartado). Asimismo, cabe aludir a los diversos controles que ejerce el gobierno central, a través de los "comandantes de zona militar" designados por éste y de los agentes de la Secretaría de Gobernación e, incluso, de los propios diputados federales y senadores de la República.<sup>107</sup>

Es importante mencionar que al nivel de las relaciones estados-municipios se reproduce el fenómeno de la intervención federal en las entidades federativas, ya que también han sido frecuentes los casos de desaparición, suspensión y revocación de ayuntamientos, así como las licencias indefinidas a algunas autoridades municipales, que deben entenderse como renunciaciones, varias de ellas forzadas. Así, por ejemplo:

En el periodo de 1977 a 1983 se efectuaron cerca de ochenta casos de suspensión, desaparición y revocación de poderes municipales; obteniendo Chiapas y Veracruz los lugares más prominentes en cuanto a la intervención de las legislaturas y gobernadores en la vida municipal, ya que en el primer Estado hubo 33 intervenciones y en el segundo se computaron 27, lo que hace el 75% de las declaratorias.<sup>108</sup>

#### d) Concentración de recursos económicos

La Constitución federal —siguiendo el modelo norteamericano—, no establece mecanismo explícito algunos para dividir las fuentes de ingreso entre la Federación y los estados, salvo para otorgarle a

<sup>106</sup> El número de casos de declaratorias efectivas de desaparición de poderes según los periodos presidenciales, es el siguiente: Venustiano Carranza, 3; Adolfo de la Huerta, 9; Alvaro Obregón, 6; Plutarco Elías Calles, 4; Emilio Portes Gil, 2; Pascual Ortiz Rubio, 5; Abelardo L. Rodríguez, 1; Lázaro Cárdenas, 9; Manuel Ávila Camacho, 3; Miguel Alemán, 1; Adolfo Ruiz Cortines, 1; Gustavo Díaz Ordaz, 1, y Luis Echeverría, 2 (*vid.*, González Oropeza, *op. cit. supra*, nota 28, pp. 237-253).

<sup>107</sup> *Cfr.* González Casanova, *op. cit. supra*, nota 74, p. 37.

<sup>108</sup> González Oropeza, Manuel, "La autonomía municipal vista por las legislaciones locales", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año 1, número 2, mayo-agosto de 1986, p. 511.

la primera la facultad privativa de gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, sin que los estados puedan gravar directa ni indirectamente la entrada o salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera (artículos 117 y 131 constitucionales). Asimismo, de conformidad con la fracción XXIX del artículo 73 del propio ordenamiento, se faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre ciertas materias y algunas otras denominadas especiales, respecto de las cuales se prevé una participación para las entidades federativas, en los términos que determine la ley federal, en tanto que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Aun cuando desde un estricto punto de vista federal pareciera que las facultades impositivas de la Federación debieran concretarse al mismo ámbito de sus facultades legislativas (artículo 124 constitucional),<sup>109</sup> en la práctica este no ha sido el criterio de la Suprema Corte. En efecto, salvo un breve periodo en que la Sala Administrativa de la Corte sostuvo un criterio restrictivo en cuanto a las atribuciones impositivas del Congreso<sup>110</sup> —lo que propició, en buena medida, que se reformara en 1958 la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal para conferir al pleno, en lugar de a las salas, el control de la constitucionalidad de las leyes—,<sup>111</sup> la Suprema Corte ha considerado que las facultades del Congreso para establecer contribuciones no se encuentran limitadas a las que la Constitución le confiere en forma exclusiva y expresa, sino que también incluye a aquellas “concurrentes” con los estados, ya que la fracción VII del artículo 73 le concede en términos generales la facultad “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”.<sup>112</sup>

Es así como, en la práctica, la facultad del Congreso de la Unión para imponer contribuciones ha afectado un ámbito mucho más

<sup>109</sup> Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, p. 50.

<sup>110</sup> *Vid.* por ejemplo, “Cooperativa Manufacturera de Cemento Portland, La Cruz Azul, S.C.L.”, en *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Sala Administrativa, 1956, p. 48, en donde la Suprema Corte declaró inconstitucional, el impuesto federal al cemento.

<sup>111</sup> Debido a que la Suprema Corte tuvo una acumulación de más de dos mil amparos por inconstitucionalidad, y sólo había resuelto dieciocho de ellos para 1958, el resultado ha sido una demora interminable para obtener la resolución final (*vid.* Boker, *op. cit. supra*, nota 86, pp. 70-76).

<sup>112</sup> *Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Pleno, 1968, pp. 174-175; véase también el *Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Sala Administrativa, 1970, pp. 54-55.

amplio que el estrictamente legislativo, propiciando una concentración de recursos en la Federación que se traduce en una concentración de funciones públicas y un poder innegable del centro, así como un raquitismo de las haciendas estatales y municipales que corresponde a una enorme limitación de sus funciones públicas y una debilidad política estructural, careciendo con frecuencia, particularmente los municipios, de la fuerza indispensable para llevar a cabo actos mínimos de gobierno. Como afirma González Casanova, el poder del gobierno federal frente al de los estados se manifiesta con gran claridad en terreno financiero. La hacienda federal es muy poderosa —económica y políticamente—, y es muy débil la de los estados y los municipios. En el periodo que va del maximato callista al cuarto año del periodo de López Mateos (1962) las entidades federativas (excluido el Distrito Federal) y los municipios recibieron por término medio los siguientes porcentajes respecto del total de las haciendas públicas: 16% y 8%, respectivamente, en el maximato (1929-1934); 14.5% y 6% en el gobierno de Cárdenas (1934-1940); 12% y 4% en el de Ávila Camacho (1940-1946); 10% y 3% en el de Alemán (1946-1952) y en el de Ruiz Cortines (1952-1958), así como 9.5% y 3% en los cuatro primeros años del de López Mateos.<sup>113</sup>

La tendencia hacia la reducción de los ingresos —de por sí bajos— estatales y municipales no sólo continuó en los siguientes tres periodos presidenciales —con alguna pequeña recuperación en tratándose de la de los estados durante el régimen de Echeverría— sino que se recrudesció por lo que respecta a las haciendas municipales. Así, los estados y los municipios recaudaron 12.6% y 1.8% en el gobierno de Díaz Ordaz (1964-1970); 11.63% y 1.45% en el de Echeverría (1970-1976), y bajó a 8.74% y 1.19% en el de López Portillo (1976-1982); precisamente en este último año la Federación recaudó el 90.71%, en tanto que las entidades federativas y los municipios, respectivamente, el 8.3% y el 0.99%.<sup>114</sup>

Como en cualquier otro sistema federal, la Federación recauda un porcentaje mucho mayor del total de los ingresos. En los Estados Unidos, por ejemplo, los porcentajes de los ingresos totales de 1962 fueron: la Federación, 56.8%; los estados, 20%, y los go-

<sup>113</sup> Cfr. González Casanova, *op. cit. supra*, nota 74, pp. 37-38, 42 y 243-244.

<sup>114</sup> Cfr. "Finanzas públicas", en *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1987, p. 678.

biernos locales, 23.1%.<sup>115</sup> Sin embargo, este contraste es mucho mayor en el caso de México que, en ese año, como se indicó, fue: la Federación, 87%; los estados, 10% y los municipios 3%. Es evidente que la Federación ha llegado a ser la autoridad financiera más importante y los gobiernos estatales y municipales han sido reducidos a una posición restringida si no es que subordinada.<sup>116</sup>

Mientras que el gobierno de la Federación ha podido obtener recursos suficientes bajo su control para desempeñar sus funciones, los gobiernos locales han requerido de aportaciones de aquélla para tal efecto. Éstos han aceptado, en diverso grado, cierta subordinación financiera a la Federación. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos, los subsidios de la Federación al total de los ingresos estatales, en 1960, representaron el 23.3%;<sup>117</sup> y en el mismo año, en México, la aportación de la Federación a los estados alcanzó el 7.87% del total de sus ingresos.<sup>118</sup> Es necesario advertir que en México, a pesar de que la Federación recibe un porcentaje mayor del total de las haciendas públicas que el gobierno central de los Estados Unidos (por ejemplo, 87% y 56.8%, en 1962, respectivamente), la contribución del gobierno federal mexicano a los estados ha sido más pequeña. Aunque en ambos países se ha usado el método de aportación del gobierno federal, no se ha diseñado instrumento alguno para establecer los principios sobre los cuales tales aportaciones debieran distribuirse entre los diversos estados. Así pues, no se trata de un sistema de redistribución de los ingresos públicos sino de una cuestión política, por lo que todas las aportaciones (salvo, en el caso de México, las relativas a las participaciones a los estados por los rendimientos de impuestos especiales, mismas que se sujetan a las determinaciones de la ley federal) son voluntarias y dependen de la discreción del Ejecutivo Federal.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> *Statistical Abstract of the United States*, Bureau of the Census, U.S. Department of Commerce, Estados Unidos, 1964.

<sup>116</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit. supra*, nota 83, pp. 191-192.

<sup>117</sup> K. C. Wheare, *Federal Government*, 4a. ed., Londres, 1963, p. 51.

<sup>118</sup> González Casanova, *op. cit. supra*, nota 74, pp. 25-29.

<sup>119</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, "The Mexican Federal System", ponencia presentada en el coloquio *Comparative Law in a Federal Context*, Munich, Alemania, 14 al 17 de septiembre de 1987, en prensa.

## V. EN BÚSQUEDA DE LA RACIONALIZACIÓN DEL PODER Y EL DESARROLLO DE CONTROLES INTRAORGÁNICOS E INTERORGÁNICOS

El presente apartado abordará las reformas y medidas que paulatinamente se han adoptado, así como aquellas otras que se estima conveniente que se adopten en el futuro cercano, para fortalecer los controles intraorgánicos del Ejecutivo y los de carácter interorgánicos a cargo del Legislativo y el Judicial,<sup>120</sup> a efecto de lograr la racionalización del poder y un mejor equilibrio entre los respectivos órganos, así como una adecuada distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios.

Como se había adelantado y se apreciará en el desarrollo de este tema, mientras que las reformas y medidas en el sentido apuntado fueron prácticamente inexistentes en los años inmediatos a la Revolución —ya que la gran mayoría de ellas se dirigieron a robustecer al Ejecutivo—, después de un periodo de transición con esfuerzos aislados e incipientes en aquel sentido, especialmente durante los últimos tres lustros, se ha generado la tendencia —que podría considerarse que avanza en forma lenta y todavía insuficiente, pero que se desea sea irreversible— a desarrollar los controles mencionados; incluso, cabe advertir que no todos esos controles han operado en forma eficiente, debido en buena medida a las características del sistema político mexicano —mismo que reclama una urgente renovación y que, después de los recientes resultados electorales, se espera que se refleje próximamente en la práctica y se consolide un avance democrático, para cuyo efecto es indispensable la madurez de los protagonistas y los partidos políticos.

### 1. *Algunos controles intraorgánicos de la administración pública federal*

Además del principio de no reelección absoluta para el presidente de la República, que a partir de 1933 establece la limitación temporal en el ejercicio del poder y la indispensable renovación periódica en el respectivo cargo, existen algunos instrumentos que recientemente se han introducido en el ordenamiento mexicano para regular y controlar la administración pública federal y otros

<sup>120</sup> Como se sabe, la terminología que se ha venido utilizando, relativa a los controles interorgánicos e intraorgánicos, proviene de Karl Loewenstein, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 232-235.

que deben incorporarse o perfeccionarse para asegurar una mayor disciplina, honradez y eficiencia en el desempeño de las funciones de los servidores públicos.

- a) El nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos

Con fecha 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el *Diario Oficial* las reformas y adiciones a diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente al título IV (artículos 108 al 114), así como a otros artículos relacionados con el mismo (22; 73, fracción VI, base 4a.; 74, fracción V, 76, fracción VII; 94; 97; 127 y 134). Como se sabe, las anteriores reformas, junto con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,<sup>121</sup> la reforma al título décimo del Código Penal<sup>122</sup> y la relativa al llamado “daño moral” del Código Civil,<sup>123</sup> así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,<sup>124</sup> pretendieron proporcionar el marco jurídico apropiado para la “renovación moral de la sociedad”, postulada por el licenciado Miguel de la Madrid durante su campaña como candidato a la presidencia y cuya principal finalidad era proscribir la corrupción que había caracterizado al sistema político mexicano.

El texto original de la Constitución de 1917 —mismo que había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, por las reformas de 1874 a la misma—, particularmente con la reiterada y confusa mención de los mal llamados “delitos o faltas oficiales” relativos a los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, así como por la ineficaz intervención que se le dio al jurado popular para el conocimiento de ciertos de esos supuestos “delitos”, originó que los miembros del Congreso de la Unión, consciente o inconscientemente, al crear tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940, reglamentaria del referido título IV constitucional, pretendieran regular omnicomprendivamente no sólo las infrac-

<sup>121</sup> *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1982.

<sup>122</sup> *Diario Oficial* de 5 de enero de 1983.

<sup>123</sup> *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1982.

<sup>124</sup> “Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1982; y “Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación”, *Diario Oficial* de 19 de enero de 1983.

ciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos, sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón por la cual los legisladores derogaron el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas. Esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1979, ya que esta última, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos y, consecuentemente, fomentando la corrupción en nuestro sistema.<sup>125</sup> Era urgente, pues, reformar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos; en particular, la Ley de 1979 que, en vez de sancionar a prevaricadores, corruptos e incompetentes, había operado, se ha dicho, prácticamente como una ley de amnistía; si bien las deficiencias mencionadas no deben ser del todo atribuidas al constituyente originario sino al poco cuidado del legislador ordinario. Así pues, aun cuando hubiera bastado quizás que este último las hubiera corregido, con las reformas constitucionales se utiliza una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrece un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.<sup>126</sup>

La primera “novedad” que surge con las reformas vigentes corresponde a la denominación del título IV; en efecto, en lugar de referirse a “las responsabilidades de los funcionarios públicos”, ahora se alude a “las responsabilidades de los servidores públicos”, a efecto de “establecer —dice la exposición de motivos— la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión”.

El artículo 109 en vigor establece, con mucha mejor técnica jurídica que el texto anterior, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, deslindando

<sup>125</sup> Vid. Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, pp. 1-11.

<sup>126</sup> Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 109-129.

con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades derivadas del juicio político, las penales o las administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidad.

i) *Responsabilidad derivada del juicio político.* La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de "alta jerarquía" (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) señalados en el artículo 110, "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 desempeño", correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas. El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general por el artículo 6º constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales por el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la procedencia del "juicio político por la mera expresión de ideas".

El nuevo artículo 110 constitucional, por su parte, regula los sujetos, sanciones y sustanciación del juicio político. El párrafo tercero establece precisamente las sanciones, las cuales siguen consistiendo en la destitución y en la prohibición de que vuelva a desempeñar otro cargo, empleo o comisión en el servicio público (desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto en el artículo 8º de la ley reglamentaria). Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento que también sigue siendo, básicamente, el mismo: acusación de la Cámara de Diputados —previa sustanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes— ante la Cámara de Senadores que, erigida en jurado de sentencia, resolvería a través de las dos terceras partes de los miembros presentes.

ii) *Responsabilidad penal.* La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local; constitucionalizándose también la privación de la propiedad prevista

para el enriquecimiento ilícito (o inexplicable) de los servidores públicos.

Ahora bien, a efecto de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos, con respecto de posibles agresiones de las demás ramas de gobierno, el artículo 11 en vigor conserva y amplía a mayor número de sujetos la institución de la inmunidad procesal de ellos —antiguamente llamada en forma equívoca “fuero constitucional” y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina, eufemísticamente, “declaración de procedencia”, pero cuyo significado y alcance jurídico siguen siendo exactamente los mismos—; para evitar los abusos que tal inmunidad ha propiciado en la práctica, hubiera sido conveniente limitarla un tanto, por lo menos, en cuanto que no operara en caso de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.<sup>127</sup>

iii) *Responsabilidad administrativa*. La fracción III del artículo 109 vigente contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba antes prevista constitucionalmente, procediendo por “aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”; es claro que, aun cuando no se precise, la “lealtad” que demanda dicha fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, mas no hacia determinado funcionario, grupo o partido político.

El artículo 113, por su parte, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto debe te-

<sup>127</sup> Consúltense, por ejemplo, los artículos 71 de la Constitución española; 68 de la italiana, y 46 de la correspondiente a la República Federal de Alemania.

nerse especial cuidado en que las disposiciones reglamentarias y de jurisprudencia sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos.

iv) *Responsabilidad civil*. El antepenúltimo párrafo del multicitado artículo 111 en vigor, de manera similar al artículo 114 anterior, sencillamente establece que “en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

b) El sistema de planeación democrática

Con el propósito de hacer más efectivos y realistas tanto el diseño como la estrategia del desarrollo económico y social para la consecución del “Proyecto Nacional” contenido en la Constitución de 1917, así como para establecer un sistema más racional para la toma de decisiones en la administración pública federal y evitar la inercia y la improvisación, al inicio de la presente gestión presidencial el Ejecutivo Federal promovió reformas y adiciones al marco jurídico del país a efecto de explicar y reafirmar la rectoría del Estado y el régimen de economía mixta, así como para establecer un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional. Como resultado, con fecha 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución federal, así como a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la vez que se promulgó la nueva Ley de Planeación que fue publicada en el *Diario Oficial* el 5 de enero de 1983.<sup>128</sup> A través de esta última se dio un paso más —especialmente significativo— a los esfuerzos iniciados en México, desde 1930, con la Ley sobre Planeación General de la República.<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Marco constitucional de la planeación”, en *La constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 327-329.

<sup>129</sup> Para un panorama de los antecedentes jurídicos mexicanos en el área de la planeación, véase Chanes Nieto, José; Campero Cárdenas, Gildardo Héctor y Flores Cruz, Cipriano (compiladores), “Crónica de disposiciones”, *Revista de Administración Pública*, México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983, pp. 375-524. Vid. Ruiz Dueñas, Jorge, “La vía de la planificación mexicana”, *Revista de Administración Pública*, México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983, pp. 35-49; Sáenz Arroyo, José,

Al elevar recientemente, pues, a rango constitucional las características del sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, se establecen y sistematizan las bases jurídicas de la planeación en México, haciendo explícitas las facultades del Estado para el efecto, conforme a la tendencia seguida por el constitucionalismo moderno, tanto en Europa como en Latinoamérica.<sup>130</sup> Así, el segundo párrafo del artículo 25 constitucional establece expresamente: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución". Consecuentemente, al conferirse por primera vez a nivel constitucional facultades explícitas —anteriormente sólo eran implícitas— al Estado en materia de planeación, se advierte que ésta deberá respetar el ámbito de libertades y derechos fundamentales que establece la propia Constitución, concibiendo a los mismos no desde su obsoleta perspectiva individualista, sino en los términos previstos por nuestro constitucionalismo social, característico del moderno Estado social de derecho.

El artículo 26 constitucional, a su vez, establece explícitamente las facultades del Estado para realizar las actividades de planeación y sienta las bases para lograr la participación de los diversos sectores —público, privado y social— en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; se señala la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo y los programas para la administración pública federal, pero conservando el carácter de indicativo para las demás ramas y niveles de gobierno, así como para los sectores social y privado; se prevé que la ley facultará al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática, así como los criterios para la formulación, desarrollo, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo; asimismo, se prescribe que dicha Ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine —mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas— e induzca y concierte con los particulares las acciones para su elaboración y ejecución; a la vez

"Bases constitucionales de la planeación en México", *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, pp. 1-2 y 12-13.

<sup>130</sup> Vid. Valadés, Diego, "El capítulo económico de la Constitución", en *Las ciencias sociales y El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 1985, pp. 180-185.

que señalará la intervención que tendrá el Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática.

Es así como la actividad de la planeación estatal se somete al principio de la legalidad, característica de todo Estado de derecho, incluso —por supuesto—, del moderno Estado social de derecho. Analizando con mayor detalle lo previsto por el artículo 26 constitucional y ciertos lineamientos relevantes de la Ley reglamentaria respectiva, cabe destacar que el Sistema Nacional de Planeación Democrática se concibe como un sistema organizado y participativo de planeación, que fija objetivos y metas, determina estrategias y prioridades, asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordina esfuerzos y evalúa resultados. En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales se afirma: "Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional".

De este modo, al sistema de planeación no se le concibe como un mero proceso de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos, sino, fundamentalmente, como un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permitan el logro de objetivos respaldados por toda la sociedad.

El capítulo primero de la Ley de Planeación define a la planeación del desarrollo como un medio o instrumento del Ejecutivo Federal para el ejercicio de las atribuciones que las leyes le confieren con objeto de intervenir en la vida de la nación, atribuyéndole la responsabilidad de conducir dicho proceso; el capítulo segundo se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual la administración pública federal llevará a cabo las tareas correspondientes.

El capítulo tercero de la Ley de Planeación —concretamente el artículo 20—, por su parte, prevé la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas. Asimismo, se prevén como órganos de consulta permanente, en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán, a las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, así como los diputados

y senadores al Congreso de la Unión. Dejándose para ulterior reglamentación por parte del Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento, formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

Sobre este particular, si bien es cierto que cualquier incremento en la participación social y política resulta a la larga benéfico, a la vez que le proporciona mayor estabilidad a un sistema político, es necesario advertir que debe cuidarse de que tales nuevas instancias extraparlamentarias de negociación política en manos del Ejecutivo no desquicien o debiliten todavía más los mecanismos tradicionales, como son la legislatura y los partidos políticos. Para evitar tal eventualidad, deben fortalecerse paralelamente las vías tradicionales de participación política y reglamentarse en forma objetiva, equitativa, democrática y adecuada la correspondiente participación social en la planeación, recordando que seleccionar quién es interlocutor y quién no lo es, en sí ya es un poder significativo, y que todo régimen democrático debe proscribir cualquier vestigio de arbitrariedad.

Conforme lo dispuesto en el artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, se pueden distinguir cuatro vertientes en la instrumentación o ejecución de la planeación: de obligación, de coordinación, de inducción y de concertación. "La vertiente de obligación se aplica a la administración pública federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran". La vertiente de coordinación se refiere a la forma en que participan las entidades federativas dentro de su ámbito de competencia, en tanto que la inducción y la concertación se prevén para incluir a los particulares y a los grupos sociales.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución, la Ley de Planeación pretende consolidar los avances en la vertiente de coordinación. Para ello se propone en un capítulo especial, el quinto, regular las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación y los estados, así como, a través de éstos, con los municipios, planteando un esquema de planeación de ámbito federal; por lo que se asume la plena libertad de los gobiernos estatales y autoridades municipales —conforme a sus competencias— para llevar a cabo la planeación del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones, previendo coordinarla con la Federación, ya que el de-

sarrollo estatal y municipal no se concibe como algo opuesto o distinto al desarrollo nacional.

En el capítulo sexto, de concertación e inducción, se establecen las bases respectivas, incluyéndose en esta última vertiente el manejo de instrumentos de política económica y social para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y, en general, inducir acciones de los particulares; asimismo, se prevé la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, de las acciones planeadas y programadas a través de contratos o convenios que, se dice, serán de carácter administrativo. Así pues, de acuerdo con el sistema jurídico-político mexicano y el régimen de economía mixta, el Estado no busca imponer por vías coercitivas determinada orientación para la sociedad sino concertarla con los distintos sectores de la población.

Asimismo, la ley contempla un capítulo de responsabilidades, cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la Ley y la consecución de sus propósitos. Para asegurar la oportuna y adecuada ejecución de los compromisos contraídos entre la Federación y los estados, los convenios relativos incluyen sanciones por su incumplimiento. Las disposiciones de dicho capítulo se complementan con la fracción II del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece como obligación del servidor el cumplimiento de "planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia". Además, la propia Ley establece en la fracción VII del artículo 7o., como causal de juicio político: "Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la Administración Pública Federal, o del Distrito Federal", que realicen los servidores públicos de alta jerarquía.

Ahora bien, en relación con la intervención que, de conformidad con el artículo 26 constitucional, la Ley de Planeación confiere al Congreso de la Unión, es evidente que no someter el Plan Nacional de Desarrollo a la aprobación legislativa obedece a que éste en ningún momento rebasa las atribuciones expresas que el Ejecutivo Federal tiene reservadas para la conducción de la administración pública federal. De allí que se someta un plan Ejecutivo simplemente a las observaciones del Legislativo. Sin embargo, habría de hacerse la salvedad de que en ningún momento se podrán condicionar los destinos que se le den a la aprobación anual del presupuesto de egresos o de las leyes de ingresos. Es por ello que resulta difícil pensar en la proyección sexenal de los planes y programas. El propio artículo 40 de la Ley de Planeación habla de la necesaria congruen-

cia entre el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, con los objetivos y programas que se establecen en esa Ley. Se postula así una necesaria congruencia de instrumentos futuros, de obligatoria aprobación por parte del Legislativo, o de una de sus Cámaras, con un instrumento de planeación del Ejecutivo Federal sobre el cual el Legislativo sólo puede emitir su opinión.

Respecto a lo anterior, deberán realizarse las aclaraciones pertinentes y afinar los alcances del Plan en su relación específica con las leyes y presupuestos anuales que expida el Congreso de la Unión o, en su caso, la Cámara de Diputados en ejercicio del llamado "poder de la bolsa", sin descartar, por otra parte, la posibilidad de un enriquecimiento innegable en las proyecciones a futuro, de corto y mediano plazos, de las actividades del Ejecutivo Federal que, sin embargo, desde el punto de vista jurídico, deberán ser vistos como meros ejercicios sujetos a las ulteriores facultades de control conferidas al Legislativo.

### c) Racionalización del llamado sector paraestatal

Las reformas a los artículos 25 y 28 constitucionales, publicadas también el 3 de febrero de 1983, establecen los lineamientos para la creación y manejo de las empresas de participación estatal. En primer término, se prescribe que las áreas estratégicas —las que por disposición constitucional o de la ley se reservan en exclusiva al Estado— pueden confiarse a organismos y empresas de participación estatal, cuya propiedad y control recaen en el propio Estado y, en segundo término, se dispone que el Estado contará con empresas, por sí o con los sectores social o privado, que actuarán en áreas económicas que, conforme a la ley, sean prioritarias.

La clasificación constitucional de las áreas económicas en estratégicas, prioritarias e, implícitamente, en no estratégicas ni prioritarias, líquida —como afirma Ruiz Massieu— el criterio de subsidiar de modo irrestricto a la empresa pública, pues el Estado deberá crear ésta para operar eficientemente una actividad que el orden jurídico le encomiende, aunque los sectores social y privado pudieran asumirla; asimismo, propicia que el Estado, cuidando en todo momento sus intereses patrimoniales y los objetivos del desarrollo —por ejemplo, el apoyo al consumo popular o no contribuir a la concentración de los medios de producción—, pueda racionalizar su

sector paraestatal a fin de sanear sus finanzas y activar la energía productiva de la sociedad civil.<sup>131</sup>

Es así como, de conformidad con la política del presidente Miguel de la Madrid y a efecto de racionalizar el sector paraestatal que se había expandido desmesuradamente, se ha dado un controvertido proceso de desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias, a través del cual de las 849 entidades del sector público federal paraestatal que aparecieron en el más reciente Registro de la Administración Pública Federal, que se publicó en el *Diario Oficial* del 15 de diciembre de 1982, la Secretaría de Programación y Presupuesto —hasta el 16 de junio de 1988— emitió y publicó aproximadamente 23 resoluciones o acuerdos para proceder a la disolución, liquidación, extinción o transferencia de unas 286 entidades paraestatales (procesos que a la fecha, en diversos casos, pudieran incluso haber concluido), en el entendido de que de tales resoluciones o acuerdos se desprende que otras 102 entidades se encuentran en la misma situación, aun cuando no aparecían en el registro de referencia publicado en diciembre de 1982.<sup>132</sup>

Al respecto, Carlos Salinas de Gortari, siendo secretario de Programación y Presupuesto, expresó:

Es necesario subrayar que el ejercicio de la rectoría económica no requiere de un Estado grande sino democráticamente fuerte. La expansión indiscriminada del Estado como política del desarrollo no resuelve los problemas, y sí conduce a congestionarlo y a disminuir su eficiencia para atender áreas que sí son estratégicas para el país. Por ello, recientemente se han venido instrumentando la venta o liquidación de entidades públicas no estratégicas ni prioritarias, como una medida que quita desperdicios y evita inercias, y al mismo tiempo, permite atender con eficacia las áreas fundamentales y, en aquellos casos en que los programas de desarrollo así lo justifiquen, ampliar la promoción y la participación en áreas prioritarias.<sup>133</sup>

Como advirtió el presidente Miguel de la Madrid en alguna entrevista que nos concedió a diversos miembros del Instituto de

<sup>131</sup> Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, "Bases constitucionales del derecho administrativo", en *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 289-290.

<sup>132</sup> Para la obtención de los respectivos acuerdos y resoluciones se contó con el valioso apoyo del Centro de Documentación de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>133</sup> Salinas de Gortari, *op. cit. supra*, nota 63, pp. 16-17.

Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con motivo de la realización de la presente investigación, la moderna filosofía de la rectoría del Estado establece como preferible que, en aquellas actividades no estratégicas ni prioritarias, el propio Estado haga uso de sus otras atribuciones —como son, por ejemplo, la regulación, la planeación, el fomento o la inducción— a efecto de impulsar y conducir el desarrollo nacional con mayor eficacia que si pretendiera hacerse cargo directamente de tales otras actividades.<sup>134</sup>

Por otra parte, es importante destacar la promulgación de la vigente Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el *Diario Oficial* de 14 de mayo de 1986, a través de la cual se precisaron las facultades de control propias del Ejecutivo y las de coordinación, programación y evaluación de las entidades paraestatales por parte de las dependencias coordinadoras de sector —en los términos de los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal—, así como aquellos otros controles globales financieros, presupuestales y de planeación, programación, evaluación e inspección a cargo de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación.

#### d) Control y vigilancia del ejercicio del gasto público

Un aspecto fundamental de todo sistema jurídico-político consiste, sin duda, en los mecanismos permanentes para controlar, vigilar y fiscalizar los recursos económicos y financieros de carácter público, así como las operaciones relativas a los mismos. Al respecto, de conformidad con el artículo 32-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, según reforma publicada el 29 de diciembre de 1982, corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entre otras atribuciones, el planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como el inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, además de vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como de conocer e investigar los actos u omisiones de los servidores públicos para constituir responsabilidades admi-

<sup>134</sup> Entrevista con el presidente Miguel de la Madrid, en Palacio Nacional, el 10. de julio de 1987.

nistrativas, aplicar las sanciones correspondientes y, en su caso, hacer las denuncias que procedan ante el Ministerio Público.<sup>135</sup>

Es claro que la reciente creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en un sistema como el nuestro, constituye un avance considerable y ha desempeñado una función importante en cuanto a la implantación, entre otros aspectos, de una disciplina que resultaba urgente en el ejercicio del gasto público. Sin embargo, de acuerdo con lo sostenido por cierto sector de la doctrina<sup>136</sup> y la experiencia de derecho comparado, hay que advertir que el sistema debe apuntar a que en un futuro el control permanente respectivo sea efectuado por un órgano autónomo, a efecto de que sea más eficaz y real y que tenga el carácter de una auténtica auditoría externa, particularmente con respecto del Ejecutivo, quien, por mucho, ejerce la mayor parte del presupuesto público. Sobre el particular, tomando en cuenta que desde el punto de vista constitucional, el auténtico control permanente sobre el ejercicio del gasto público corresponde a la Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, será en el desarrollo del próximo apartado donde se abordarán las reformas que se proponen para perfeccionar el control respectivo.

e) Reducción del plazo entre elección y toma de posesión del presidente

Con fecha 12 de febrero de 1987 se publicó en el *Diario Oficial* el nuevo *Código Federal Electoral*, cuyo artículo 19 estableció el primer miércoles de septiembre del año que corresponda como fecha de elección, como complemento a las reformas constitucionales a los artículos 65, 66 y 69 que se publicaron el 7 de septiembre de 1986. De este modo, se redujo en 40% el plazo entre la elección y la toma de posesión del presidente de la República, el primero de diciembre de cada seis años, de conformidad con el artículo 83 constitucional.

Cabe señalar que el proyecto de Constitución de 1857 preveía que tanto el Congreso de la Unión como el presidente entrarían en funciones el 16 de septiembre; sin embargo, se estimó necesari-

<sup>135</sup> Como un antecedente, es conveniente recordar la creación del Departamento de Contraloría, de conformidad con los artículos 10. y 13 de la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, pero que fue suprimido con posterioridad.

<sup>136</sup> Vid. Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 91, pp. 652-656; Orozco Henríquez, *op. cit. supra* nota 126, pp. 125-128.

rio que el Congreso se reuniera previamente, ya que a él se le encomendaba la declaración de la elección del presidente, por lo que resolvió que este último iniciara el cargo el 1o. de diciembre, pero sin justificar mayormente la diferencia de hasta dos meses y medio entre la apertura de sesiones del Congreso y la entrada en funciones del presidente. Por su parte, el proyecto de Carranza, sin explicación alguna, adelantó al 1o. de septiembre el inicio de sesiones del Congreso y dejó el 1o. de diciembre para el inicio del periodo presidencial, habiéndolo aprobado en sus términos el Constituyente de 1917. Así pues, resultaba paradójico que en el caso del presidente el plazo de espera entre elección y toma de posesión fuera casi de cinco meses —situación que no tenía justificación política ni jurídica alguna y constituía una excepción entre los países del mundo—, en tanto que en el caso del Legislativo el referido lapso era menor de dos meses.

Con la reciente reforma, actualmente el plazo referido es, en el caso del presidente, aproximadamente de noventa días, a diferencia de los 150 de la legislación anterior (primer domingo de julio hasta el 1o. de diciembre), eliminándose con ello diversos inconvenientes como la disminución del rendimiento laboral de la administración pública durante un periodo excesivo, al ser inminentes los cambios de responsabilidades en las diversas dependencias y entidades y al haber incertidumbre en cuanto a la continuidad de las acciones por emprender, una vez concluida la gestión actualmente; asimismo, se demoraba —según se explicaba en la exposición de motivos— la puesta en marcha de un programa de gobierno que había sido presentado durante la campaña respectiva y por el que se había votado favorablemente; por otra parte, era claro que la coexistencia de un presidente de la República y un presidente electo propiciaba eventualmente fricciones y hasta vacíos de poder entre las camarillas respectivas, distrayendo y restando eficiencia a la administración pública, por lo que si bien era lógico y natural que se presentaran tales fenómenos en todo relevo en el poder público, resultaba necesario reducir lo más posible dicho periodo crítico.<sup>137</sup>

Es conveniente destacar que con la reforma al artículo 65 constitucional que establece el doble periodo de sesiones —y que se comentará posteriormente—, el primero de los cuales iniciará el 1o.

<sup>137</sup> Vid. Rodríguez Lozano, Amador, "El doble periodo de sesiones y la reducción del plazo entre la elección y toma de posesión del presidente", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 56-60.

de noviembre de cada año, a cuya apertura debe presentarse el presidente de la República para rendir su informe (artículo 69 constitucional), permitirá que en el último año del periodo presidencial, el Ejecutivo rinda su informe de labores hasta el 31 de octubre, esto es, no sólo hasta el 31 de agosto como antaño, por lo que únicamente dejará de informar al Congreso respecto del último mes de su encargo (el mes de noviembre, ya que el 1.º de diciembre el nuevo presidente inicia su periodo) y no como hasta la fecha en que no se informaba respecto de los meses de septiembre, octubre y noviembre, todo lo cual redundará en una mayor responsabilidad en la gestión administrativa.

f) Lineamientos para la conducción de la política exterior

Con fecha 11 de mayo de 1988 se publicó en el *Diario Oficial* la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional, que establece ciertos principios normativos que deben regir la dirección de la política exterior a cargo del Ejecutivo, como 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.

Es así como se recogieron los principios que tradicionalmente han caracterizado la política exterior de nuestro país y se limitaron las facultades discrecionales del Ejecutivo sobre el particular.

g) Necesidad de establecer el servicio civil de carrera

Se estima de importancia fundamental el establecimiento en México, del llamado servicio civil de carrera, tal y como ocurre en Bolivia, Costa Rica, España, El Salvador, Honduras, Panamá y Venezuela, a efecto de garantizar la eficiencia de la administración pública y de que el acceso y promoción al servicio público se realicen de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.<sup>138</sup> En este sentido, por ejemplo, se podrían prever mayores requisitos para el nombramiento de los denominados trabajadores de confianza, contemplados en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabaja-

<sup>138</sup> Cfr. Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 36, p. 17.

dores al Servicio del Estado, así como concursos de oposición para la cobertura de determinados puestos, en especial los de carácter técnico y nivel intermedio, salvaguardando sus respectivos derechos laborales. Asimismo, resulta imprescindible iniciar amplios y permanentes programas de capacitación que superen la improvisación que ha imperado entre los servidores públicos.

*h) Necesidad de otorgar autonomía funcional y orgánica al Ministerio Público*

De conformidad con el artículo 102 constitucional, los funcionarios del Ministerio Público de la Federación, que se encuentran presididos por el procurador general, son nombrados y removidos por el presidente de la República, confiriéndosele a su titular una serie de facultades que pueden considerarse como incompatibles entre sí y que han propiciado la hipertrofia de la institución.

En efecto, por una parte y de conformidad con esa disposición, como representante de la sociedad, se encarga de la persecución de los delitos y ejercita la acción penal; interviene personalmente en las controversias que se suscitan entre dos o más entidades federativas, entre una entidad federativa y la Federación, y entre los poderes de una misma entidad federativa; interviene en todos los negocios en que la Federación es parte; interviene en todos los casos de los diplomáticos y cónsules generales, y además, es el consejero jurídico del gobierno. Asimismo, en los términos de la fracción XV del artículo 107 constitucional, es parte en los juicios de amparo; por otra parte, representa a la sociedad en la vigilancia y defensa de algunos intereses privados de carácter general, como los relativos a ausentes, incapacitados, menores, así como en los asuntos de familia y del estado civil de las personas, y en ciertos aspectos de quiebras, concursos y suspensión de pagos e, incluso, participa también en los problemas de competencia que se suscitan entre los tribunales federales y locales.<sup>139</sup>

En general, este cúmulo de facultades del procurador general se pueden dividir en tres grandes grupos: *i)* Las que ejerce como Ministerio Público, como son la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, así como la vigilancia del ordenamiento jurídico; *ii)* Las relativas a la tutela de ciertos intereses dignos de protección especial, y *iii)* Las que ejerce como consejero jurídico y

<sup>139</sup> *Cfr.* Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 159-160; Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 26, pp. 172-178.

representante del gobierno. Si bien las mencionadas en segundo lugar pudieran encomendarse a alguna otra procuraduría específica y que se estructurara adecuadamente para la protección de derechos civiles y familiares —tomando en cuenta, por ejemplo la positiva experiencia de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, o bien, los procuradores agrarios y de la defensa del trabajo—, lo que sí resulta fundamental es separar las facultades antagónicas que ejerce como Ministerio Público, estrictamente, y consejero jurídico del gobierno.<sup>140</sup> En particular, al Ministerio Público en sentido estricto se le debe otorgar una autonomía funcional y orgánica con respecto del Ejecutivo y conferírsele a sus miembros garantías equivalentes a las de los integrantes del organismo Judicial.

A diferencia de lo que ocurre en México y en varios países latinoamericanos donde el titular del Ministerio Público es un funcionario nombrado y removido libremente por el presidente, en Colombia es nombrado por la Cámara de Representantes de terna que le someta el presidente; en Ecuador y Honduras, lo nombra el Congreso; en Perú, es el presidente con aprobación del Senado; y en Venezuela es nombrado por las Cámaras en sesión conjunta. Precisamente, sería deseable que en México se adoptara el sistema venezolano que distingue entre el procurador general de la República, cuya función primordial es la de asesorar jurídicamente al gobierno, siendo nombrado y removido por el presidente, y, por otra parte, el fiscal general de la República a cuyo cargo se encuentra el Ministerio Público y es nombrado, como se apuntó, por las cámaras en sesión conjunta.<sup>141</sup>

## 2. *El Congreso de la Unión: sistema representativo y facultades de control*

La evolución del Congreso de la Unión se aprecia a través de las transformaciones que ha tenido el sistema representativo, así como de las reformas a su organización y funcionamiento a efecto de vigorizarlo.

<sup>140</sup> Vid. Fix-Zamudio, *op. ult. cit.*, pp. 186-193.

<sup>141</sup> Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 36, pp. 17-18.

### a) Sistema representativo

Por lo que se refiere a las fórmulas electorales, la legislación registra, desde la Constitución de Cádiz, el sistema mayoritario y sus variantes. En 1964 se yuxtapone un sistema de representación minoritaria denominado diputados de partido y, finalmente, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 instituye un sistema mixto con dominante mayoritario (trescientas curules de mayoría relativa y cien de representación proporcional), el cual es parcialmente modificado con el vigente Código Electoral de 1987, el cual conservó las trescientas curules de mayoría relativa y amplió a doscientas las de representación proporcional. Estos son, en términos generales, los grandes lineamientos que ha seguido la legislación electoral mexicana.<sup>142</sup>

i) El periodo que va de la Constitución de Cádiz a la Ley Orgánica Electoral de 1857, la etapa posindependiente, puede ser definida electoralmente como un régimen mayoritario de elección indirecta, en segundo y tercer grado, y de voto público.<sup>143</sup>

El sistema electoral de la Reforma reduce las instancias electorales haciendo la elección indirecta en primer grado, con voto público y a mayoría relativa en las primarias. En la elección de diputados el voto era secreto y a mayoría absoluta con segunda vuelta a mayoría relativa.

El sistema electoral de la Reforma se mantiene hasta la ley de 1911 del presidente Madero, quien instaura el voto secreto desde la elección primaria; crea la boleta electoral separada del registro de electores; mantiene la mayoría relativa en las elecciones primarias y la absoluta en las secundarias o de diputados. Aunque de hecho esta mayoría absoluta no existía, ya que la propia ley señalaba que en su ausencia se tomaría la pluralidad de los votos presentes.

Con la reforma del 22 de mayo de 1912, la elección de diputados y senadores deviene directa, quedando la del presidente y la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el

<sup>142</sup> Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Legislación electoral en México", en *Legislación electoral comparada: Contadora y Centroamérica*, San José, Costa Rica, CAPEL-UNAM, 1985, pp. 251-265.

<sup>143</sup> Un análisis detallado de la evolución de la legislación electoral mexicana desde el siglo pasado, puede consultarse en Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho electoral*, México, Porrúa, 1980, pp. 219-269; y en García Orozco, Antonio, "Legislación electoral mexicana, 1812-1977", *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978, pp. VII-LV.

carácter de indirecta. La votación sigue siendo secreta y a mayoría relativa en los términos de la ley de 1911.

La mayoría relativa cobra carta de naturalización definitiva con la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el 20 de septiembre de 1916. El voto vuelve a ser público, ya que se obliga al elector a que firme la boleta. Los casos de empate se resolvían por sorteo público que realizaban las juntas computadoras.

ii) La elección directa del presidente de la República se instaura con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuya Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario, del 6 de febrero de 1917, estipula que dicha elección debería ser por mayoría absoluta (artículo 74). Asimismo, mantiene el voto público al igual que la ley de 1916. El voto vuelve a ser secreto en la Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918. Por otra parte, la elección del presidente de la República deviene relativa. La Ley de 1918 estuvo vigente un largo periodo de más de 28 años.

iii) En 1946 se aprueba una nueva Ley Electoral Federal, cuyo grado de complejidad es notablemente mayor que el de la anterior. En materia de partidos políticos, se establecen procedimientos más difíciles de llenar y, por primera vez, se exige registro a los partidos nacionales con un año de anticipación, para que puedan participar en las elecciones.

Así —sostiene Paoli— se impedían rupturas de última hora en el partido oficial. Con esta última disposición, sumada a las anteriores, no podía haber sorpresas ni en el interior del partido oficial —que era lo que más preocupaba—, ni en partidos de oposición. De hecho, no volvió a haber sorpresas electorales: desde entonces sólo participan en las elecciones partidos que hayan obtenido un año antes de ellas su registro.<sup>144</sup>

La ley de 1946 permitía una forma especial de registro a los partidos que ya existían y habían desarrollado actividades políticas comprobables antes de su vigencia. La fracción 12 de su artículo transitorio establecía que tales partidos podían obtener su registro

<sup>144</sup> Paoli Bolio, Francisco José, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 147.

si comprobaban que tenían diez mil miembros y trescientos en cada uno de la mayoría de los estados de la República. Los tres partidos que existían en el momento, el Partido Revolucionario Institucional (PRI, que antes de la promulgación de la Ley cambió de nombre de Partido Nacional Revolucionario, PNR, a Partido de la Revolución Mexicana, PRM, y finalmente PRI), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Acción Nacional (PAN), se acogieron a ese transitorio. De esa manera, el PCM obtuvo su registro el 13 de mayo de 1946, el PRI y el PAN lo obtuvieron el 30 del mismo mes y año.

*iv)* El 4 de diciembre de 1951 se publica una nueva Ley Electoral Federal que mantiene la misma estructura que la ley anterior y casi todas sus disposiciones. En materia de partidos, hizo más difícil que obtuvieran su registro. Esta ley se caracteriza por el incremento de controles ante las elecciones de 1951, en las que la familia revolucionaria estuvo a punto de dividirse y se presentó el último candidato caudillista de nuestra historia reciente: Miguel Henríquez Guzmán. Esta era la última vez que ocurriría un desprendimiento importante de grupos significativos de la cada vez más extensa familia revolucionaria, hasta antes de lo acontecido en las elecciones de 1988 con Cuauhtémoc Cárdenas, como posteriormente se comentará. Después, lo que había ocurrido era que los precandidatos no escogidos se plegaban completamente a la decisión oficial sobre el candidato. Algunas veces ellos o sus seguidores obtenían posiciones en el próximo gobierno y otros eran congelados durante todo el periodo siguiente.<sup>145</sup>

Durante la vigencia de las leyes de 1946 y 1951, obtuvieron su registro tres partidos, además de los mencionados: Partido Popular (PP), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Nacionalista Mexicano (PNM). El primero, años más tarde, agregó a su nombre la sigla de Socialista (PPS).

Con la experiencia del henriquismo y de los nuevos partidos (PAN y PP), que iban a cobrar permanencia, el gobierno decide nuevas modificaciones a la ley electoral. El 7 de enero de 1954 se reformó dicha ley, aumentando los requisitos para el registro de partidos. En el mes de febrero de 1954, el comité ejecutivo nacional del partido oficial pidió la cancelación del partido henriquista (FPP) y fue concedida. La figura jurídica de la cancelación de registro se probó como operante. La ejemplaridad de tal medida fue

<sup>145</sup> *Ibidem*, pp. 148-150.

eficaz. Los partidos con registro —opina Paoli— la tuvieron muy en cuenta en adelante para sus decisiones políticas. El control gubernamental aumentó su capacidad.<sup>146</sup>

v) Previamente, a través de la reforma al artículo 34 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de 17 de octubre de 1953, se estableció por fin el sufragio universal al reconocérsele a la mujer su derecho de voto activo y pasivo a nivel federal, pues una interpretación restrictiva hasta entonces la había excluido, si bien desde 1947 se había otorgado a la mujer el derecho de voto en las elecciones municipales.

vi) En 1963 se creó el sistema de diputados de partido, cuya base se encuentra en el pensamiento expuesto en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, de reformas a la Constitución: "...tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir".

Para 1962, la oposición del PAN y del PPS se mostró exhausta. Hubo muchas divisiones en el interior de esos partidos. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que había obtenido su registro el 23 de febrero de 1954, aparecía como una caricatura de partido, cuyos miembros eran viejos militares retirados.

El sistema de diputados de partido —apunta Jorge Carpizo— tuvo las siguientes bases: el sistema representativo clásico subsistió; además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito, se crearon los diputados de partido; los partidos que alcanzaran el 2.5% de la votación total tenían derecho a una representación de cinco diputados por partido, y por cada 0.5% adicional que lograran en la votación tenían derecho a un diputado más, pero teniendo como límite veinte de ellos. Los partidos que alcanzaban veinte curules por la votación individual mayoritaria no tenían derecho a diputados de partido; los diputados de partido se debían nombrar por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que lograran en relación con los otros candidatos del mismo partido; sólo tenían derecho a diputados de partido los partidos que estaban registrados conforme a la ley "... por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección"; expresamente el artículo declaraba que los diputados de partido eran representantes de la nación y, como tales, gozaban de la misma categoría e iguales derechos que los diputados de la mayoría.<sup>147</sup> Con-

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>147</sup> *Cfr.* Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en *Los derechos*

secuentemente con lo dispuesto por las reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales, en su oportunidad se modificó también la Ley Electoral Federal.

vii) En 1969 se reformó de nueva cuenta el artículo 34 constitucional para dar el derecho de voto activo a las personas que hayan cumplido dieciocho años de edad.

viii) En 1972 se reformaron los artículos 55 y 58 de la Constitución a fin de reducir la edad de veinticinco años cumplidos a veintiuno para poder ser diputado, y para ser senador, de treinta y seis a treinta años.

Asimismo, ese año se redujo de 2.5% a 1.5% el porcentaje de votos requerido para tener derecho a diputados de partido y se aumentó de veinte a veinticinco el número máximo de diputados que cada partido podía tener a través de este sistema (artículo 54); ya que ese porcentaje sólo había beneficiado al PAN que logró obtener la cantidad máxima de diputados (veinte) en las elecciones de 1964, 1967 y 1970, en tanto que los otros partidos de oposición al PRI (PARM y PPS) no alcanzaron el porcentaje mínimo requerido para poder acreditar diputados de partido, pero de todos modos se les reconoció ese derecho.

ix) El 5 de enero de 1973 se publicó otra Ley Federal Electoral, la cual estuvo vigente en las elecciones federales de ese año (julio). Las modificaciones de esta ley que destacan pueden sintetizarse en dos aspectos: se otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos para que se allegaran recursos económicos, y se redujo el número requerido de afiliados de 75 000 a 65 000 en la República, y de 2 500 a 2 000 afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas, pero se exigió para este último efecto un mínimo de veinticinco personas en cuando menos la mitad de los municipios. Por lo que se refiere a los estímulos económicos para los partidos, destacan el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y, sobre todo, el uso gratuito de la radio y la televisión para propaganda durante los periodos electorales.

La historia del régimen de diputados de partido, establecido en 1963, se puede resumir de la siguiente manera: en las consultas electorales de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976, el Partido Acción Nacional obtuvo 18, 19, 20, 21 y 20 diputados de partido y cinco

*del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Manuel Porrúa, 1979, tomo XII, pp. 200-201. Vid. Madrid Hurtado, Miguel de la, "Reformas a la Constitución en materia de representación", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 50, abril-junio de 1963, t. XIII, pp. 337-357.

diputados de mayoría, uno en las elecciones de 1967 y cuatro en las elecciones de 1973. El Partido Popular Socialista obtuvo en las mismas consultas electorales 9, 10, 10, 10 y 12 diputados de partido, respectivamente, sin haber obtenido triunfo alguno de mayoría. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana obtuvo 5, 5, 5, 6 y 9 diputados de partido y ganó dos curules más por triunfo de mayoría, una en 1967 y otra en 1976. Así pues, se puede señalar que en las consultas electorales efectuadas durante la vigencia del régimen de diputados de partido, el PRI obtuvo al menos el 82.28% de los puestos de la Cámara y la oposición a lo más que llegó fue al 17.72%.<sup>148</sup>

x) En 1977, a través de la llamada Reforma Política, se da un paso más —especialmente significativo— hacia el fortalecimiento de nuestro proceso de democratización, la ampliación de la participación política institucionalizada de fuerzas que se habían mantenido al margen del sistema, así como para la vigorización del órgano legislativo. Con tal propósito, fueron reformados diecisiete artículos de la Constitución y se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se encuentra vigente.

Como apunta Jorge Carpizo,<sup>149</sup> el sistema representativo mixto con dominante mayoritario que establecieron los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales, tenía principalmente las siguientes características: la Cámara de Diputados podía contar hasta cuatrocientos legisladores, con lo cual se duplicó el número de miembros pues, hasta antes de la reforma, México era de los países donde la proporción “población-representantes” era de las más bajas del mundo; trescientos de ellos eran electos por votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales; hasta cien diputados, es decir, el 25% del total, podían ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presentaban los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía al país; los trescientos distritos electorales uninominales resultaban de dividir la población total del país entre esos distritos; la distribución de los distritos uninominales entre los estados se realizaba teniendo en cuenta el último censo general de población; la representación de un estado no podía ser menor de dos dipu-

<sup>148</sup> Cfr. Patiño Camarena, Javier, “Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico”, en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 216. Vid. *infra* el cuadro I.

<sup>149</sup> Vid. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 147, pp. 220-221.

tados de mayoría, y las circunscripciones plurinominales podían ser hasta cinco.

La elección de los cien diputados, conforme al principio de representación proporcional, se debía ajustar a las reglas siguientes: para tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político debía haber participado con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos cien distritos uninominales, ya que se pretendía estimular la participación sólo de aquellos partidos cuya ideología y fuerza tenían un alcance nacional; no podían tener derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hubieran obtenido sesenta o más diputados de mayoría, y los que no alcanzaran cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales (el primer requisito llevaba implícito el que un partido que obtuviera ese número de diputados de mayoría ya no podía considerarse minoritario; en cuanto a la exigencia del 1.5% obedecía a que no se deseaba auspiciar la proliferación de partidos que no representaban fuerza social alguna y fuesen sólo membretes); al partido político se le asignaba el número de diputados de su lista regional que correspondía al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente, y para dicha asignación se seguía el orden que tenían los candidatos en las listas correspondientes; si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales —es decir, que no hubieran obtenido sesenta o más diputados de mayoría—, alcanzaban en su conjunto noventa o más constancias de mayoría, entonces sólo se repartía el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de la representación proporcional. Esta disposición pretendía asegurar que siempre hubiera una mayoría clara en la Cámara de Diputados que pudiera tomar las decisiones.

xi) Con fecha 15 de diciembre de 1986, con motivo de la llamada renovación político-electoral, se reformaron nuevamente los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales —junto con la posterior publicación del Código Federal Electoral el 12 de febrero de 1987— los cuales conservaron básicamente el sistema mixto con dominante mayoritario previsto en 1977 y adicionaron las siguientes características:

La Cámara de Diputados podrá contar hasta con quinientos diputados —cien más que hasta antes de la reforma—, trescientos de ellos electos por votación mayoritaria relativa a través del sistema de distritos electorales uninominales, y hasta doscientos dipu-

tados —es decir, el 40% del total, en lugar de los cien anteriores que representaban el 25%— podrán ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presentan los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país.

Como ocurría con anterioridad, los trescientos distritos electorales uninominales resultan de dividir la población total del país entre esos distritos; la distribución de los distritos uninominales entre los estados se realiza teniendo en cuenta el último censo general de población. Asimismo, la representación de un estado no puede ser menor de dos diputados de mayoría, en tanto que debe haber cinco circunscripciones plurinominales.

Por su parte, la elección de los doscientos diputados, conforme al principio de representación proporcional, se debe ajustar a las siguientes reglas:

α) Para tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político debe todavía acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos cien distritos uninominales, ya que se pretende estimular la participación sólo de aquellos partidos cuya ideología y fuerza tienen un alcance nacional;

β) A diferencia del sistema anterior que limitaba el derecho a tener diputados de representación proporcional a aquellos partidos que hubieran obtenido menos de sesenta diputados por mayoría, en la actualidad, incluso el partido mayoritario puede tener tal derecho eliminándose también la doble boleta, una para el voto por mayoría relativa y otro para el de representación proporcional, unificándose en una boleta; así pues, tienen derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional los partidos políticos que alcancen el 1.5% del total emitido para las listas regionales, siempre que el número de constancias de mayoría no represente un porcentaje superior al que se obtiene computando su número total de votos. De cumplirse lo anterior, la asignación de diputados será tal que se haga coincidir respecto del partido de que se trate, el mismo porcentaje de ambos principios: suma efectiva de votos y el número de diputados por constancias de mayoría relativa y representación proporcional respecto del total de la cámara; al partido político se le asignará el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente, y para dicha asignación se seguirá el orden que tengan los candidatos en las listas correspondientes.

γ) Con el propósito de asegurar que siempre haya una mayoría clara en la Cámara de Diputados, si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

δ) Ningún partido tiene derecho a que le sean reconocidos trescientos cincuenta diputados, es decir, el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior, a efecto de asegurar, cuando menos, un 30% de oposición, en lugar del 25% anterior.

xii) Por reforma constitucional publicada el propio 15 de diciembre de 1986, se modificó la integración del colegio electoral al incluir a *todos* los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los elementos bajo representación proporcional, en lugar de los cien previstos por el antiguo artículo 60 constitucional: sesenta electos en los distritos uninominales, y designados por el partido político que hubiere obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la propia Comisión, junto con los cuarenta electos en circunscripciones plurinominales y designados por los partidos proporcionalmente al número reconocido por dicha Comisión con base en el porcentaje de su votación obtenida.

Por su parte, el colegio electoral de la Cámara de Senadores se continúa integrando con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente en tratándose del Distrito Federal, además de los senadores de la anterior legislatura que continúan en el ejercicio del cargo.

Asimismo, se estableció a nivel constitucional que corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, en tanto que el Código Federal Electoral determina los organismos que tienen a su cargo dicha función, así como la corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

Finalmente, el mismo artículo 60 constitucional, conservando la autocalificación y al colegio electoral como instancia final, estableció un Tribunal de lo Contencioso Electoral, regulado por el artículo 352 del Código respectivo como "órgano autónomo de ca-

rácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja". Igualmente, en forma atinada se derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra resoluciones del colegio electoral, pero cuyos efectos se reducían a una mera opinión en tanto que la Cámara respectiva se reservaba la resolución definitiva e inatacable, por lo que se ponía innecesariamente en riesgo el prestigio de nuestro más alto tribunal.

En el cuadro II, al final del presente trabajo, se puede apreciar cuál ha sido la distribución entre los diversos partidos políticos de las curules por mayoría relativa y por representación proporcional durante las tres elecciones para diputados bajo la vigencia de la LOPPE: —1979, 1982 y 1985—, en que la oposición obtuvo 26%, 25.2% y 17.7%, respectivamente, así como los resultados habidos bajo el Código Federal Electoral en vigor —las elecciones de 1988—, en que la oposición alcanzó el 48% de las curules en la Cámara de Diputados. Asimismo, en las elecciones de 1988 la oposición obtuvo, por primera vez, representantes en el Senado, ya que la coalición del llamado Frente Democrático Nacional ganó las senadurías correspondientes al Distrito Federal y al estado de Michoacán (el único antecedente parcial fue en las elecciones de 1976, en que la fórmula del estado de Oaxaca fue apoyada por una coalición del PRI-PPS).

Sin duda, la nueva integración de las cámaras contribuirá a un mayor equilibrio entre los poderes, en tanto que propiciará un auténtico control intraorgánico en el Legislativo por parte de la oposición, y con ello podrán funcionar con mayor eficacia los conjuntos interorgánicos, a la vez que se dinamizarán los trabajos del Legislativo y se enriquecerá el debate con objeto de avanzar en el camino hacia la democracia y en la definición plural de nuestro proyecto nacional.

#### *b) Evolución de la organización y funcionamiento del Legislativo*

En relación con las reformas que eventualmente se han puesto en práctica para fortalecer al órgano Legislativo, es posible destacar las siguientes:

i) Con fecha 24 de noviembre de 1923 se estableció la facultad de la Comisión Permanente para convocar, de oficio o a propuesta del Ejecutivo, a sesiones extraordinarias del Congreso o de alguna sola de sus cámaras (artículo 79, fracción IV, constitucional), dero-

gando el artículo 89, fracción XI, del propio ordenamiento que la contemplaba como facultad discrecional del presidente de la República,<sup>150</sup> si bien, a diferencia de la Constitución de 1857 que requería la mayoría simple, la reforma de 1923 estableció como requisito “el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes”.

ii) El 29 de abril de 1933 se publicaron en el *Diario Oficial* las reformas a los artículos 51 y 58 constitucionales para ampliar el periodo de los diputados de dos a tres años y el de los senadores de cuatro a seis años.

iii) Como se había comentado, a partir de la reforma de 1938 al artículo 49 constitucional, con la salvedad incorporada en 1951, se hizo patente la prohibición de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos en los artículos 29 y, después, el segundo párrafo del 131 constitucionales.

iv) Con fecha 31 de enero de 1974 se publicó la reforma al artículo 93 constitucional, con objeto de facultar a cualesquiera de las cámaras para citar, además de a los secretarios de Estado como estaba previsto, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Como se verá en el siguiente inciso, esta facultad se ha ejercido en un número significativo de ocasiones a partir de su reforma.

v) Con motivo de la Reforma Política de 1977, se aprobaron varias disposiciones para fortalecer al Legislativo y promover el pluralismo: se incorporó el derecho a la información, si bien aún no se reglamenta (artículo 6o.); se definió el partido político y se le otorgaron garantías para su funcionamiento (artículo 41); como se apuntó en el inciso anterior, se modificó el sistema representativo para configurar un sistema mixto —de distritos uninominales de mayoría y de distritos plurinominales de representación proporcional— con dominante mayoritario (artículos 51 a 54); se alteró el sistema de calificación de las elecciones de los diputados federales para introducirle un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, pero siendo la Cámara de Diputados la que dictaba

<sup>150</sup> Esta facultad, junto con la relativa a la concesión de patentes de corzo, derogada en 1966 pero que había caído en *desuetudo* pues jamás se había utilizado, así como la de solicitar la destitución, por mala conducta, de funcionarios judiciales, derogada en 1982, son las únicas facultades constitucionales del presidente que le han sido suprimidas.

la resolución definitiva; se amplió el número de integrantes del Colegio Electoral y se garantizó en él la participación de diputados de partidos minoritarios (artículo 60); se introdujeron procedimientos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal: el referéndum y la iniciativa popular (artículo 74, fracción VI); se realizaron cambios respecto al presupuesto de egresos y la cuenta pública con objeto de que el Poder Legislativo pudiera cumplir mejor sus funciones en lo relativo a estos dos importantes actos jurídicos (artículo 74, fracción IV); se suprimió una materia a la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia; la investigación de algún delito castigado por ley federal, y con la investigación de la violación al voto público se creó un nuevo párrafo (artículo 97).<sup>151</sup>

Asimismo, se declaró la inviolabilidad del recinto congressional (artículo 61); se determinó que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión no puede ser vetada por el presidente de la República (artículo 70); se otorgó al Senado la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República (artículo 76, fracción I), y se concedió al Poder Legislativo la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93).<sup>152</sup>

vi) Durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, bajo la llamada renovación política electoral, se dio un nuevo impulso a la vigorización del Legislativo, la consolidación del pluralismo y la búsqueda de un mayor equilibrio entre los poderes, destacando, además de las comentadas en otros incisos y apartados, las siguientes reformas:

Entre las más importantes se encuentra el establecimiento de un doble periodo de sesiones para el Congreso de la Unión, a través de la reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales —publicada el 7 de abril de 1986, pero que entrará en vigor a partir de 1989— el primero de los cuales se celebra del 10. de noviembre hasta el 31 de diciembre, como máximo, y el segundo del 15 de abril hasta el 15 de julio, también como máximo. Con esta reforma se amplía razonablemente hasta cinco meses el tiempo que puede estar asumido ordinariamente el Congreso, es decir, un mes más o 20% más que con anterioridad, y reduce el lapso de ocho meses durante el cual permanecía en receso, a intervalos aproximadamente de

<sup>151</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, "Reforma política", en *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1984, tomo VII, pp. 381-382.

<sup>152</sup> *Ibidem*.

tres meses y medio, lo cual permitirá una programación más adecuada del trabajo de las cámaras y propiciará el mejor desempeño de las tareas legislativas y las de control, contrapeso y equilibrio político que les corresponden. De este modo, se vuelve al sistema de 1857 que preveía, con fechas distintas, hasta cinco meses entre los dos periodos y que en 1874 fue modificado para permitir una prórroga hasta de un mes para el primer periodo y quince días para el segundo, haciendo un total de seis meses y medio, habiendo sido suprimido este último en 1917 para establecer un solo periodo de sesiones ordinarias de cuatro meses, del 1o. de septiembre hasta el 31 de diciembre, como máximo.<sup>153</sup>

Asimismo, con fecha 15 de diciembre de 1986 se publicó la reforma al artículo 56 constitucional, que estableció la renovación parcial del Senado cada tres años, volviendo a la idea original del Constituyente en 1917 y que fue suprimida injustificadamente en 1933, lo cual propiciará un elemento de mayor continuidad en los trabajos del órgano Legislativo y, probablemente, una mayor autonomía del propio órgano, en tanto que el inminente nuevo presidente no podrá intervenir —según las peculiaridades del sistema político mexicano— en la selección de todos los candidatos del partido oficial que eventualmente integrarán el Senado.

Es conveniente aludir aquí brevemente a la reforma electoral de 1986-1987, que se comentó en el inciso anterior, en tanto que el aumento de cuatrocientos a quinientos miembros convierte a la Cámara de Diputados en la más grande de las de la región latinoamericana; la ampliación de cien a doscientos diputados de representación proporcional que permite una mayor participación de los partidos minoritarios de oposición en la Cámara de Diputados y corrige en lo inmediato cierta sobrerrepresentación que tenía el PRI (en tanto que éste, por ejemplo, en las elecciones de 1985, aproximadamente con 64.5% del número total de sufragios, obtuvo el 72.2% de las curules de la Cámara de Diputados);<sup>154</sup> asimismo, asegura un mínimo del 30%, en lugar del 25% de las curules para la oposición; elimina el sistema de doble boleta para votar —una para diputados de mayoría relativa y la otra para los de representación proporcional—, que propiciaba confusión en el electorado y que la propia mayoría del electorado eligiera tanto a los miembros del partido mayoritario como a aquellos miembros de la opo-

<sup>153</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, *op. cit. supra*, nota 137, pp. 48 y 55.

<sup>154</sup> Vid. Comisión Federal Electoral, *Proceso federal electoral 1984-1985*, México, 1986, pp. 139-140.

sición que deseaban ver frente a las del partido mayoritario, en perjuicio de algunos de los partidos minoritarios; permite una representación más proporcional de los partidos políticos en función de su fuerza real dentro del electorado, al prever que todos ellos pueden tener diputados de mayoría relativa y de representación proporcional; permite una mayor participación de la oposición en el colegio electoral, al prever su integración con todos los presuntos diputados, y establece el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Además de lo anterior, cabe mencionar también otras medidas constitucionales comentadas en otros incisos y apartados, como las precisiones en cuanto al procedimiento y causales para la sustanciación ante las cámaras del juicio político, así como la ampliación de los sujetos a quienes puede aplicarse (artículo 110); los procedimientos de participación ciudadana y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática (artículo 26);<sup>155</sup> la reforma municipal (artículo 115), y el establecimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI).

Por último, cabe aludirse a una reforma legislativa que se inscribe en un respeto y un mayor equilibrio a las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo, como ocurrió con la publicación el 26 de diciembre de 1985 de la reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para establecer que "tratándose de decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación". De este modo, se derogó atinadamente la práctica viciosa de que los secretarios de Estado y jefes de departamento refrendaran el decreto promulgatorio de leyes y que, por consiguiente, impedía que las disposiciones legales fuesen aplicadas cuando los auxiliares presidenciales no las firmaban, como lo llegó a sostener la Suprema Corte de Justicia; mecanismo que permitía al presidente violar su obligación constitucional de promulgar las leyes, al poder instruir a sus colaboradores inmediatos que se abstuvieran de refrendarlas<sup>156</sup> y que se supera con la reforma, si bien el que aún se requiera del "refrendo" del secretario de Gobernación ha propiciado una interesante polémica.<sup>157</sup>

<sup>155</sup> Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Consulta popular", en *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1987, tomo I.

<sup>156</sup> Vid. Carpizo, Jorge, "Refrendo ministerial", en *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1984, tomo VII, pp. 382-384; Martínez Báez, *op. cit. supra*, nota 10, pp. 59 y ss.

<sup>157</sup> Véanse los interesantes trabajos de distinguidos juristas, varios de ellos cons-

En este sentido, con pleno respeto a la autonomía del Legislativo y para dar cabal cumplimiento al artículo 62 constitucional, que establece como prohibición a diputados y senadores propietarios al Congreso de la Unión, el desempeño durante el ejercicio de su encargo de otra comisión o empleo en la Federación o en los estados —al igual que a los suplentes cuando estuvieren en ejercicio—, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, sancionándose su infracción con la pérdida del carácter de diputado o senador, con fecha 31 de octubre de 1983 se publicó el acuerdo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (con fundamento en los artículos 32-Bis, fracciones VIII, XVII y XIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 3o., fracción II, 5o., 7o., fracciones VI y VII, y 47, fracciones XIX, XXI y XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), con objeto de que los titulares de las dependencias, coordinadoras de sector y entidades de la administración pública federal se abstengan de proponer o designar, en su caso y dentro del ámbito de sus atribuciones, a representantes federales de elección popular para empleo, cargo o comisión por los que se perciba sueldo, salvo el caso de licencia previa de la cámara respectiva y separación de sus funciones representativas.

### c) Los controles sobre la gestión administrativa

Varias legislaturas encuentran su instrumento más efectivo para controlar la administración a través del propio proceso legislativo, el cual les proporciona la oportunidad de debatir, discutir y criticar la gestión administrativa. Al considerar alguna iniciativa examinan la administración en particular, utilizan la oportunidad de la legislación financiera para encontrar el uso por el gobierno del dinero asignado o lo que se propone hacer con lo solicitado; es propio de las asambleas legislativas buscar remedios a ciertas quejas antes de aprobar una ley que autorice al Ejecutivo el gasto de ciertos fondos o el establecimiento de impuestos a los ciudadanos. Asimismo, puede traducirse en mecanismos importantes de control la participación que se le da al Congreso de la Unión para deliberar y decidir sobre la orientación política del Estado, como ocurre,

por ejemplo, con su intervención en las reformas al texto constitucional o en la ratificación de los tratados internacionales.<sup>158</sup>

Entre los medios —distintos al estricto proceso legislativo empleados por las cámaras para controlar constantemente la gestión administrativa del gobierno, cabe mencionar: *i*) los informes; *ii*) las preguntas; *iii*) las interpelaciones; *iv*) las mociones; y *v*) las investigaciones (mientras que los cuatro primeros se desarrollan dentro de cada asamblea, el último se realiza fuera de las salas de las cámaras).<sup>159</sup>

Aun cuando los mecanismos anteriores tuvieron su origen en los regímenes parlamentarios, desde el siglo pasado se utilizan cada vez más, incluso —con ciertas adaptaciones— en los regímenes presidenciales, a efecto de que las cámaras puedan conocer las noticias y los datos necesarios para formular sus propios juicios y permitir una plena valoración del comportamiento del gobierno a fin de ejercer adecuadamente sus diversas facultades.

*i*) Como se sabe, en el orden constitucional mexicano, de conformidad con el artículo 69 y el primer párrafo del artículo 93, se prevé la obligación anual del presidente de la República de informar al Congreso por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país, así como la de los secretarios de despacho y jefes de los departamentos administrativos de darle cuenta al propio Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

*ii*) El segundo párrafo del artículo 93 constitucional, según reforma publicada el 31 de enero de 1974, prevé la posibilidad de que cualquiera de las cámaras cite a los titulares de las dependencias centralizadas (secretarios de Estado y jefes de los departamentos administrativos), así como a los de los organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

<sup>158</sup> Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, tomo II, pp. 1018-1027.

<sup>159</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en *Política y proceso legislativo*, México, Senado de la República-UNAM, 1985, pp. 31-44. Entre las obras que sistemáticamente y desde una perspectiva comparativa se ocupan de las diversas funciones atribuidas a las legislaturas, es posible destacar las de Ameller, Michel, *Parlements*, 2a. ed., París, Presses Universitaires de France, Union Interparlementaire, 1966, Bradshaw, Kenneth, y Pring, David, *Parliament and Congress*, London, Constable, 1972; y Wheare, K. C., *Legislatures*, 2a. ed., London, Oxford University Press, 1968.