

Precisamente, a partir de la reforma de 1974, se ha vuelto a dar plena vigencia a este importante mecanismo de control parlamentario, que si bien fue usado en los años posteriores a la promulgación de la Constitución, había caído prácticamente en el olvido desde el periodo del maximato. Así, en cuanto a las llamadas comparecencias de secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo al pleno de la Cámara de Diputados, durante la presidencia de Venustiano Carranza (1917-1920) se llevaron a cabo 21; durante la de Adolfo de la Huerta (1920), 9; la de Álvaro Obregón (1920-1924), 19; la de Plutarco Elías Calles (1924-1928), 7; la de Emilio Portes Gil (1928-1930), 2; bajo la de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), ninguna; por su parte, en la de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), la de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946), una en cada periodo; en cambio, durante los regímenes de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), no hubo comparecencia alguna; durante el de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se celebraron 36, y en el de José López Portillo (1976-1982), 18, en tanto que en lo que va del de Miguel de la Madrid (1982-abril de 1988), 23.¹⁶⁰

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, también ha habido un aumento notable en el número de comparecencias, dándole nuevos bríos y vitalidad al Legislativo; así, por ejemplo, bajo la administración del presidente Miguel de la Madrid, se han dado dieciséis comparecencias de los titulares de las dependencias centralizadas, incluyendo al de la Procuraduría General de la República. En este sentido, es importante destacar también el incremento de las reuniones de trabajo, tanto formales como informales, entre comisiones legislativas y funcionarios federales, habiéndose llevado a cabo en la presente administración cuando menos 32 reuniones de trabajo entre diversos funcionarios y las distintas comisiones ordinarias o especiales del Senado de la República.¹⁶¹

Además de seguir promoviendo el ejercicio de esta facultad para estrechar las relaciones y controles entre Legislativo y Ejecutivo, sería conveniente que tal y como ocurre en algunos sistemas cons-

¹⁶⁰ El autor agradece al Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en especial a su coordinador, el licenciado Ricardo Flores Magón, su valioso apoyo para la obtención de la información respectiva.

¹⁶¹ El autor agradece también al licenciado Morelos Canseco Gómez, Oficial Mayor de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, su valioso apoyo para la obtención de la información aquí contenida.

titucionales —como en Venezuela—, se pudiera citar e interrogar incluso a particulares, siempre y cuando haya pleno respeto de sus derechos constitucionalmente garantizados.

iii) Conforme a las características del régimen presidencial puro, nuestro sistema no prevé las interpelaciones ni las mociones de censura o desconfianza, ya que los secretarios o ministros de Estado sólo son responsables políticamente ante el presidente de la República. Sin embargo, en varios sistemas también presidenciales de Latinoamérica, sus respectivas constituciones prevén interpelaciones a los ministros de Estado (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana) e, incluso, mociones de censura y de falta de confianza (Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela), cuya consecuencia si se reuniere una mayoría calificada, puede ser la destitución o dimisión de los correspondientes ministros o secretarios de Estado. Mientras que en Guatemala se prevé que no podrán ser más de cuatro ministros a los que se puede obligar a dimitir, en Bolivia, Perú y Uruguay puede abarcar al Consejo de Ministros.¹⁶²

La responsabilidad política de los ministros de Estado derivada de las interpelaciones y de las mociones de censura o de falta de confianza en otros sistemas latinoamericanos debe ser diferenciada del llamado juicio político previsto en México, y que se refiere a la facultad de la Cámara de Diputados para acusar a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por presuntas infracciones graves de carácter político previstas legalmente en forma general y expresa, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal, debiendo resolver la Cámara de Senadores, a través de las dos terceras partes de sus miembros presentes de manera similar al *impeachment* de tipo angloamericano, ya que aquí se requiere que el sujeto incurra en una causal de juicio político y allá pudiera bastar un desacuerdo con la forma en que se esté llevando una gestión.

iv) Ahora bien, en tanto que en nuestro sistema no se prevén las interpelaciones ni las mociones de censura o desconfianza, mayor relevancia tiene la facultad de investigación prevista por el tercer párrafo del artículo 93 constitucional, el cual establece expresamente:

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores,

¹⁶² Cfr. Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 136, p. 19.

tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

Al respecto, se estima necesario que la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de la administración pública no se concrete al llamado sector paraestatal (organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria) sino, por mayoría de razón, también debe abarcar a las dependencias centralizadas. Asimismo, aun cuando no se establezca expresamente, debe entenderse que si como resultado de la investigación se acredita que el titular de la dependencia en cuestión incurrió en alguna causal de juicio político (como por ejemplo, cierta infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves),¹⁶³ nada impide que dicho juicio se sustancie e, independientemente del parecer del Ejecutivo, se destituya y/o inhabilite al responsable.

Sin embargo, como advierte Manuel Barquín, el hecho de que aún no se haya ejercido la facultad, así como el carácter no definitivo de las comisiones investigadoras, hace pensar que sólo se trata de medidas excepcionales que se usarán como válvulas de seguridad del sistema y que no persiguen efectuar un control permanente.¹⁶⁴ Así pues, se considera indispensable que, en lugar de que sólo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieran facultades permanentes de investigación a las diversas comisiones legislativas ordinarias, tal y como ocurre en los Estados Unidos, donde han desempeñado una función relevante de control.¹⁶⁵ En este sentido, a pesar de que la Constitución de los Estados Unidos no faculta expresamente al Congreso para controlar la gestión administrativa, éste, en ejercicio de facultades implícitas, ha establecido que, a fin

de ayudar al Congreso a apreciar la administración de las leyes y a desarrollar las enmiendas a la legislación complementaria que estime necesaria, cada comisión permanente del Senado y de la Cámara de

¹⁶³ Cfr. artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁶⁴ Cfr. Barquín Álvarez, Manuel, "El control parlamentario del sector paraestatal (La reforma del artículo 93 de la Constitución mexicana, con un estudio comparativo)", en *Anuario Jurídico* IX-1982, p. 758.

¹⁶⁵ Vid. Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950, pp. 159-174 y 375-398.

Representantes ejercerá una continua vigilancia de la ejecución por las agencias administrativas de las leyes que pertenezcan a la jurisdicción de cada comisión...¹⁶⁶

Es así como las comisiones legislativas del Congreso de los Estados Unidos (organizadas de tal manera que cada una se asigna a ciertos campos de la actividad gubernamental: agricultura, comercio, defensa, etcétera), se han considerado habilitadas para investigar continuamente lo que el gobierno hace en estos campos. Por este conducto, obviamente, las comisiones se pueden informar en mayor detalle de lo que un miembro en lo individual lograría al plantear una pregunta a un ministro o secretario de Estado durante una sesión del Congreso.

Es claro que para el efecto de ampliar las facultades de las comisiones de las cámaras en el sentido indicado, no se requeriría de reforma constitucional alguna sino que se debe considerar ya prevista en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, por lo que en ejercicio de facultades implícitas el Congreso puede, a través de su ley orgánica, habilitar a las respectivas comisiones de sus Cámaras para desempeñar tales funciones de investigación. Incluso, conviene recordar que en los términos del artículo 70 constitucional la correspondiente ley orgánica del Congreso no puede ser vetada por el Ejecutivo ni requiere de éste la promulgación.

Cabe señalar que nuestro Congreso, en ejercicio de lo que se pueden denominar facultades implícitas, a través de los artículos 101 y 102 de su ley orgánica, faculta a las comisiones de la Cámara de Senadores para solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los funcionarios públicos para ilustrar su juicio; facultad que, inexplicablemente, no se confiere a las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados.

Asimismo, a efecto de lograr la eficacia de las resoluciones de las cámaras legislativas en el ejercicio de sus funciones de control de la gestión administrativa, con fundamento en las facultades implícitas que la Constitución le confiere al Congreso, se deben prever legalmente sanciones para los casos de desacato según su gravedad y no sólo —como actualmente ocurre— el acudir en queja al pre-

¹⁶⁶ "Public Law 601", 79th Congress, 2nd, sesión, ch. 753, secc. 136; citado en *ibidem*.

sidente de la República;¹⁶⁷ incluso, puede llegar a considerarse el desacato, en el caso de servidores públicos de alta jerarquía, como causa de juicio político, en virtud de que representa un ataque a las instituciones democráticas y una infracción a la Constitución y/o a las leyes federales que trastorna el funcionamiento de las instituciones, por lo que procedería la destitución y/o inhabilitación del infractor.

v) Por último, como complemento de la función parlamentaria de control de la gestión administrativa, cabría pensar —como ya lo han sugerido varios especialistas—¹⁶⁸ en la adopción de la institución del “*ombudsman* escandinavo”, “comisionado parlamentario”, “defensor del pueblo” o “procurador del ciudadano”, tal y como ocurre en otros sistemas, pero respetando las peculiaridades del nuestro. Esta institución ha sido recogida en España a través del “defensor del pueblo” y, en forma incipiente, se contempla con esa denominación en Perú dentro de la Fiscalía de la Nación; en Guatemala con el procurador de los Derechos Humanos y en Honduras con la Dirección de Probidad Administrativa. Mientras que en España es designado por las Cortes Generales; en Perú, por el presidente con aprobación del Senado; en Guatemala, por el Congreso a propuesta en terna de la Comisión de Derechos Humanos nombrada por el propio Congreso con un representante de cada partido político, y en Honduras es electo por el Congreso Nacional cada cinco años. Cabe mencionar también la iniciativa de reforma constitucional en proceso en Argentina que pretende establecer al comisionado parlamentario con funciones similares.

En este sentido, sería recomendable establecer en México un organismo auxiliar del órgano Legislativo, cuya tarea sea recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos por la afectación de sus derechos fundamentales realizada por los funcionarios administrativos. Con motivo de esta investigación el referido organismo puede proponer, sin efectos vinculatorios, las soluciones que estime

¹⁶⁷ En efecto, el artículo 10 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 25 de mayo de 1979, sólo autoriza a las comisiones de la Cámara de Senadores —olvidando inexplicablemente a la de Diputados— para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República cuando algún funcionario se niegue a proporcionar las informaciones y copias de documentos que se requieran para el despacho de sus negocios.

¹⁶⁸ Entre los cuales destaca el distinguido maestro Fix-Zamudio, Héctor, “Posibilidad del *ombudsman* en el derecho latinoamericano”, en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 33-52.

adecuadas para evitar o subsanar dichas violaciones. Esta labor debe comunicarse tanto a los más altos funcionarios del gobierno como al órgano Legislativo, además de publicarse los respectivos informes, donde se pueden sugerir las medidas legales y reglamentarias necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.¹⁶⁹

d) Los controles económicos y hacendarios

Los principales controles económicos y hacendarios accesibles al órgano Legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. En cuanto a los dos primeros, mismos que requieren ejercerse de la manera más informada, estricta y efectiva, es claro que dependerá del órgano Legislativo, en ejercicio del llamado "poder de la bolsa", la determinación de cuáles son los recursos de los que podrá disponer el Ejecutivo, así como aquellos conceptos en los que sólo podrá gastarlos.

En este sentido, como advierte Jorge Carpizo, debe eliminarse la práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan, lo cual implica una claudicación del Congreso de las facultades que le otorga la Constitución en materia de ingresos.¹⁷⁰

Con respecto a la revisión de la cuenta pública, las reformas de 1977 al artículo 74, fracción IV, constitucional, indudablemente han contribuido a establecer su alcance, teniendo por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos comprendidos en los programas. Para tal efecto, como se sabe, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten. Sin embargo, como se sabe, esta última no ha logrado cabalmente su cometido debido, principalmente al control que el partido hegemónico ejerce sobre ella y la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, de quien depende. En efecto, el contador mayor es designado para un periodo de ocho años, por la Cámara de Diputados de terna propuesta

¹⁶⁹ *Ibidem.*

¹⁷⁰ *Cfr. Carpizo, op. cit. supra, nota 3, pp. 143-148.*

por la Comisión de Vigilancia,¹⁷¹ la cual se integra con diecisiete diputados electos por el pleno de la Cámara (procurando que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, esto es, los diversos partidos políticos que cuenten, cuando menos, con cinco diputados) a propuesta de la Gran Comisión de la misma, cuyos miembros en la actualidad pertenecen, todos ellos, al Partido Revolucionario Institucional.¹⁷²

Así pues, a efecto de impedir que el control efectivo de la legalidad financiera del sector público se encuentre supeditado a eventualidades políticas —como ha ocurrido con las funciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda y se corre el riesgo de que, en un futuro, también ocurra con las correspondientes a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en tanto que su titular es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo—, se hace indispensable que las funciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de carácter público se encomienden a un órgano autónomo.

Al respecto y para evitar duplicidad, cabría pensar en que la mencionada Contaduría Mayor y la Secretaría de la Contraloría se fusionaran en un solo órgano que podría considerarse como auxiliar del Legislativo, tomando en cuenta que a éste tradicionalmente le han correspondido las funciones de control apuntadas, pero garantizando su autonomía funcional. Esta última podría obtenerse, por ejemplo, en la medida en que su titular (habiendo sido nombrado directamente por el Congreso, o bien, mediando propuesta en terna del Ejecutivo) disfrute de las garantías equivalentes a las de los miembros del Poder Judicial, especialmente la relativa a la inamovilidad, pudiendo ser destituido previo juicio político o, en caso de haber cometido algún delito, separado de su encargo previa declaración de procedencia, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos. Asimismo, sería necesario que se le dotara de los recursos técnicos, humanos y financieros para el óptimo ejercicio de sus funciones de control y para que pueda determinar eficientemente las responsabilidades derivadas de las irregularidades de la cuenta pública.

Desde un punto de vista comparativo, con respecto de la revisión de la cuenta pública y a fin de ejercer una fiscalización financiera

¹⁷¹ Cfr., particularmente, los artículos 2o., 5o. y 10o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978.

¹⁷² Cfr., particularmente, los artículos 46, 47, 51, 55 y 59 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* de 25 de mayo de 1979.

permanente sobre la administración pública, las diversas constituciones latinoamericanas establecen a un órgano auxiliar del Legislativo, frecuentemente dotado de autonomía funcional, denominado por lo general contraloría general de la República o de cuentas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela), o bien, corte o tribunal de cuentas (como en Brasil, El Salvador, Paraguay, España, Uruguay) y algunos sistemas mixtos (como en Guatemala), donde además de la Contraloría General de Cuentas designada por el Congreso y con garantías equivalentes a la de los magistrados judiciales, hay tribunales de cuentas que constituyen una segunda instancia, en tanto que los jueces del orden común integran la primera instancia.

La mayoría de esas constituciones contempla que el respectivo titular o sus miembros durarán un específico periodo que coincide con el presidente o, en ocasiones, establecen un periodo mayor; pero la mayor autonomía funcional es la prevista para la Contraloría General de la República de Chile, ya que el titular es inamovible hasta los 75 años (si bien, actualmente y según un artículo transitorio constitucional, en vez de haber sido nombrado por el presidente con aprobación del Senado, lo fue con acuerdo de la Junta de Gobierno Militar); e, igualmente, para los tribunales de cuentas de Brasil y España, ya que a sus miembros se les otorgan garantías equivalentes a las de los miembros del Poder Judicial, incluida la inamovilidad.¹⁷³

e) Algunas otras propuestas de reforma

Con objeto de avanzar en el fortalecimiento del órgano Legislativo y la consecuente democratización del país, resulta conveniente adoptar las siguientes medidas:

i) Una de las funciones principales de los órganos legislativos en los Estados de democracia representativa es el constituir, como diría John Stuart Mill, un "congreso de opiniones", esto es, un foro de debate y discusión sobre cuestiones políticas.¹⁷⁴ En este sentido, en dichos sistemas se ha adoptado el principio de la mayoría moderándolo con una amplia tutela de los derechos de la minoría, para cuyo efecto se han tomado diversas medidas, entre las que des-

¹⁷³ Cfr., Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 136, pp. 23-24.

¹⁷⁴ Vid. Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, traducción de Antonio Guzmán Balboa, México, Herrero Hermanos Sucesores, 1966, pp. 120-147.

taca la integración de la legislatura, generalmente bicameral, donde además de los representantes electos por mayoría se da una adecuada representación de las minorías, de modo que sean capaces de influir sobre la dirección política general.

Pues bien, tomando en cuenta la relevancia de que en todo sistema auténticamente democrático prevalezca en la legislatura la decisión de las mayorías, pero con una adecuada representación de las minorías, así como la positiva experiencia obtenida sobre el particular en la Cámara de Diputados con posterioridad a la reforma de 1977, se considera impostergable —tal y como ya lo han advertido eminentes constitucionalistas mexicanos—¹⁷⁵ que de acuerdo con el mecanismo que se considere más adecuado se garantice el acceso de los representantes de los partidos minoritarios de oposición a la Cámara de Senadores, para cuyo efecto debiera prevalecer el principio de igualdad en el número de miembros por cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal.

Debe advertirse que el argumento de que la representación de los partidos políticos minoritarios resulta incompatible con la naturaleza de nuestro Estado federal carece de solidez, ya que el Senado ha existido en México también durante regímenes centralistas y dejado de existir incluso durante la Constitución Federal de 1857. Por otra parte, si bien bajo la Constitución de 1824 sí había una relación intrínseca entre el Senado y el sistema federal, ya que las legislaturas de las respectivas entidades federativas designaban a los senadores, a partir de la Constitución de 1917 ya no opera igual, en tanto que estos últimos son electos directamente por el pueblo y se consideran “representantes de la nación” mas no de las entidades federativas; incluso, durante la vigencia del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que restableció el sistema federal, además de los senadores electos por cada estado se elegía un número igual de senadores a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Por último, cabe señalar que el derecho comparado también ofrece ejemplos de sistemas federales en que se permite la representación proporcional de partidos políticos minoritarios en el Senado, como

¹⁷⁵ Así, por ejemplo, Carpizo, Jorge, en su intervención en el III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, celebrado en Querétaro, Qro., del 17 al 20 de mayo de 1983 y organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Universidad Autónoma de Querétaro; y Fix Zamudio, Héctor, “El sistema presidencialista y la división de poderes”, en *La Universidad y los problemas nacionales*, México, UNAM, vol. IX, t. III, 1979, p. 154.

ocurre con los senadores adicionales previstos por el artículo 148 de la Constitución de la República de Venezuela.

Es evidente que la representación de las minorías en los órganos legislativos constituye uno de los controles intraorgánicos indispensables en todo sistema democrático constitucional y, simultáneamente, el consecuente pluralismo ideológico en ambas cámaras imprime un mayor dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en los controles interorgánicos que se les encomienda.

ii) Es oportuno advertir aquí que, como la experiencia en la Cámara de Diputados lo demuestra, no es suficiente el mero acceso de los partidos minoritarios de oposición a los órganos legislativos, sino que también debe garantizarse a sus representantes una participación activa en las comisiones legislativas, las cuales han cobrado gran relevancia en la época contemporánea, ya que allí se desarrolla la mayor parte del trabajo real y efectivo de las cámaras.

Actualmente y de conformidad al artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso, "las comisiones ordinarias se integran por regla general con 17 diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios", lo cual excluye prácticamente la posibilidad de que la oposición esté representada, aun en forma minoritaria, a menos que graciosamente así lo estime conveniente el partido predominante.

Así pues, como lo ha advertido Manuel Barquín, se estima que el "procurando" debe desaparecer y, en su lugar, garantizar que una cuarta parte de las comisiones se integre por diputados de la oposición —como ocurre en los Estados Unidos y en la República Federal de Alemania—, correspondiendo a cada grupo parlamentario designar el porcentaje de los representantes a que tenga derecho proporcionalmente el número de sus miembros en la Cámara de Diputados.¹⁷⁶ En su oportunidad, el mismo criterio debiera seguirse para integrar las comisiones legislativas de la Cámara de Senadores.

iii) Con respecto a la función propiamente legislativa de las cámaras, como se sabe, en casi todos los países, incluso democráticos, debido a que el Ejecutivo cuenta con mayores recursos humanos, técnicos, informativos y económicos, él mismo —entre otros aspectos— ha monopolizado en la práctica la facultad de iniciativa de leyes (98% en el caso de México). Para contrarrestar lo anterior y no depender exclusivamente de la información que discrecional-

¹⁷⁶ Cfr. Barquín, *op. cit. supra*, nota 164, p. 743.

mente el Ejecutivo provee al Congreso, sería conveniente que se estableciera como organismo auxiliar de ambas Cámaras una institución similar a los denominados "consejos legislativos" que prestan asistencia técnica legislativa en las diversas legislaturas de los Estados Unidos.

En general, los consejos legislativos proporcionan asistencia técnica mucho más amplia que el mero suministro de información, luego de procesada, es decir, compilada y ordenada después de ser hallada en libros, publicaciones periódicas y demás fuentes documentales útiles para la investigación legislativa. La labor de estos organismos comprende, además, la redacción de proyectos de ley y de resolución con sus respectivos fundamentos a solicitud de los legisladores; asesoramiento legal; realización de investigaciones y encuestas; revisión y codificación de la legislación; preparación de digestos, resúmenes e informes, etcétera.¹⁷⁷

Es claro que, dentro de nuestro país, un avance considerable sobre el particular lo constituye el Instituto de Investigaciones Legislativas, respecto del cual cabría considerar la ampliación de sus funciones, así como la de los correspondientes recursos humanos, técnicos y financieros, a efecto de equipararlo a los mencionados consejos legislativos.

iv) Asimismo, se estima conveniente establecer entre las incompatibilidades para ser legislador el fungir simultáneamente como líder o representante de algún sindicato, gremio, central campesina o confederación patronal, ya que de acuerdo con nuestro sistema político la distribución de las curules ha desvirtuado el sistema representativo en tanto que ha adquirido cierto carácter corporativista e impedido la profesionalización de la carrera parlamentaria puesto que los legisladores no se dedican de tiempo completo a su actividad primordial, y en ocasiones la función parlamentaria se ha impugnado, pues se alega que es utilizada como canonjía y para proteger con la inmunidad procesal correspondiente a líderes que presuntamente han incurrido en algún tipo de responsabilidad.

v) Igualmente, cabe reflexionar sobre la posibilidad de derogar la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores, prevista desde 1933 en que también se proscribió en forma absoluta la reelección presidencial. Al respecto, parece que no hay necesidad o justificación alguna para prohibir la reelección parlamentaria, máxime que en la práctica ha propiciado un impedimento

¹⁷⁷ *Íd.* Vivas, Jorge B., "Asistencia técnica legislativa en los Estados de la Unión", en *La Ley*, 10 de abril de 1965, Buenos Aires, pp. 1-2.

para que en México se establezca una adecuada profesionalización de la carrera parlamentaria y ha acentuado la preponderancia del Poder Ejecutivo, ya que, al no depender el futuro político inmediato del legislador de la voluntad de sus electores, ocurre frecuentemente que éste no atiende preferentemente los intereses de sus representados sino que procure congraciarse y condescender con los deseos políticos del presidente de la República en turno a fin de obtener un eventual puesto en la burocracia una vez terminado su periodo.

vi) Es necesario revisar también el régimen electoral en vigor; en este sentido, por ejemplo, se podría pensar en que el sistema representativo evolucione hacia un sistema mixto con dominante equilibrado, quizás 250 curules de mayoría relativa y 250 de representación proporcional;¹⁷⁸ en una mayor participación y control por parte de los partidos políticos del proceso electoral; en la posibilidad de que se elimine la llamada "mayoría automática", prevista para el caso de que ningún partido político obtenga el 51% de la votación nacional, ni alcance, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la cámara, en tanto que en un sistema presidencial no es indispensable contar con una mayoría definida dentro del Legislativo; en que se requiera la cobertura del proceso electoral, en forma más equitativa, por parte de los medios de comunicación masiva; en la reestructuración y el otorgamiento de una mayor autonomía al Tribunal de lo Contencioso Electoral, ampliando su competencia y sus atribuciones, con objeto de que quizás a mediano plazo se le pueda conferir la calificación final de las elecciones, en lugar del sistema de autocalificación en vigor; en una regulación más precisa del proceso contencioso electoral y, quizás, en el establecimiento como requisito de una mayoría absoluta para el ganador en las elecciones presidenciales, previendo una segunda vuelta sobre los candidatos que hayan obtenido mayor número de votos cuando ninguno hubiere alcanzado la mayoría absoluta en la primera vuelta —si bien esto último se refiere estrictamente al Ejecutivo, pero se estima importante que se pondere su adopción, tomando en cuenta los resultados electorales de 1988, a efecto de asegurar que el presidente siempre cuente con el apoyo de cuando menos la mitad más uno del electorado.

¹⁷⁸ Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Integración de la representación política" en *Renovación política electoral*, México, Secretaría de Gobernación, 1986, tomo I, pp. 111-115.

3. *El organismo Judicial: reforma e independencia*

a) *Evolución de las reformas encaminadas a su fortalecimiento*

Entre las principales reformas que han buscado el fortalecimiento del organismo Judicial Federal, es posible destacar las siguientes:

i) *La inamovilidad.* Como se había apuntado, la inamovilidad de los jueces federales ha sufrido diversas vicisitudes, ya que en 1934 se suprimió, pero en 1944 se estableció y en 1951 se conservó y sólo se condicionó tal inamovilidad en tratándose de los jueces de distrito y los magistrados de circuito a que fueran reelectos o promovidos. Así pues, de acuerdo con el sistema constitucional mexicano, únicamente los ministros de la Suprema Corte de Justicia poseen inamovilidad inicial, es decir, desde el momento en que son nombrados (artículo 94 de la carta federal), en tanto que los jueces de distrito y los magistrados de circuito sólo la adquieren, después de un periodo de prueba, si son ratificados o ascendidos, ya que no pueden ser destituidos sino por causa justificada, y en la misma forma que los ministros de la Suprema Corte, es decir, sólo por motivo de responsabilidad, en los términos del título IV de la Constitución (artículo 97). Cabe señalar que, por reforma a este último artículo publicada el 10 de agosto de 1987, el periodo a prueba previsto para los jueces de distrito y magistrados de circuito se amplió de cuatro a seis años.

ii) *La derogación de la facultad presidencial para solicitar al Legislativo la destitución, por mala conducta, de algún funcionario judicial.* Con fecha 28 de diciembre de 1982, se publicó la reforma que derogó la facultad que los artículos 89, fracción XIX, y 111 constitucionales concedían al presidente de la República para solicitar, ante las cámaras del Congreso de la Unión, la destitución por mala conducta de los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal. Sin duda, esta reforma contribuirá en buena medida al equilibrio entre los poderes, pues elimina uno de los principales factores que habían caracterizado el predominio del Poder Ejecutivo, en este caso, sobre el Poder Judicial, puesto que era claro, como hubo muestras de ello, que el Legislativo nunca se iba a oponer a una solicitud presidencial en este sentido.¹⁷⁹

Al respecto, sería deseable que también se derogara la facultad equivalente que gran número de constituciones locales confieren a

¹⁷⁹ Véanse, *supra*, las notas 82 y 150.

los gobernadores para pedir a los congresos respectivos la destitución, por "mala conducta", de los magistrados y jueces locales; ya que el problema se agudiza cuando las leyes orgánicas del Poder Judicial no reglamentan de manera precisa lo que debe entenderse por "mala conducta" e, incluso, algunas de ellas, como la de Colima, llegan al extremo de considerar suficiente para la destitución la expedición de un simple "voto de censura" por el gobernador hacia un funcionario judicial.¹⁸⁰

iii) *Las medidas para contener el rezago judicial.* Con motivo del creciente número de negocios que llegan al conocimiento de los tribunales federales, en particular a través del llamado "amparocasación", por conducto del cual prácticamente todos los asuntos del país se concentran en tres tribunales y bastantes de ellos —hasta hace poco— en la propia Suprema Corte de Justicia, la estructura del organismo Judicial Federal se ha modificado eventualmente, aumentando en forma paulatina el número de sus miembros y otorgando facultades discrecionales a las salas de la Suprema Corte de Justicia para conocer de determinados asuntos.

En cuanto al primer aspecto, cabe mencionar las reformas constitucionales de 20 de agosto de 1928, 15 de diciembre de 1934 y 19 de febrero de 1951. La primera de ellas dividió la Suprema Corte de Justicia en tres salas, de cinco ministros cada una, según la materia de su competencia, y por lo tanto elevó el número de sus integrantes a dieciséis, en lugar de los once que funcionaban siempre en pleno, de acuerdo con el texto primitivo del artículo 94 constitucional. La segunda modificación aumentó una sala, que debía ocuparse de amparos en materia de trabajo, por lo que el número de ministros llegó a veintiuno. La más importante de las modificaciones al departamento judicial fue la de 1951, en virtud de la cual se reformó nuevamente el artículo 94 constitucional para incorporar cinco ministros supernumerarios y establecer, como una forma de aliviar el enorme peso que había recaído sobre la misma Suprema Corte de Justicia, los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo, que se inspiraron en los tribunales de circuito de apelación existentes en los Estados Unidos.¹⁸¹

¹⁸⁰ Cfr. Ovalle, José, "El Poder Judicial en las entidades federativas", en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982, pp. 213-215.

¹⁸¹ Vid. Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte como tribunal constitucional", en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 372-379.

Asimismo y para aliviar el pesado rezago de la Suprema Corte de Justicia, conviene señalar las reformas constitucionales y legales de 1967, que entraron en vigor en octubre del año siguiente, por las que se crearon más tribunales colegiados y se amplió su competencia a efecto de transferirle un mayor número de los casos que habitualmente venía conociendo la Suprema Corte, a la vez que se confirió a la Segunda Sala de esta última la facultad discrecional de revisar los amparos promovidos contra actos y resoluciones administrativas federales, a fin de decidir su competencia para conocer de aquellos asuntos cuya cuantía fuese inferior a los quinientos mil pesos (y que por ello, en principio, correspondían a los tribunales colegiados de circuito), si a juicio de la propia sala "asumen importancia trascendente para el interés nacional".¹⁸²

Con posterioridad se ha continuado el espíritu de las reformas de 1968, en virtud de que se han modificado en varias ocasiones las reglas de competencia del artículo 107 constitucional y se aumentó constantemente el número de los tribunales colegiados de circuito y de los juzgados de distrito, con el propósito de absorber el creciente aumento de los juicios de amparo sometidos a los tribunales federales, y en especial a la Suprema Corte de Justicia. En esta dirección, son significativas diversas reformas propuestas por la propia Corte entre 1977 y 1986, destacando la de 1983 que introdujo nuevas facultades discrecionales a las salas de la Suprema Corte de Justicia, en adición a las otorgadas a la Segunda Sala (administrativa), en las modificaciones de 1968. En efecto, además de conservar la mencionada competencia discrecional de la Segunda Sala, en los cambios promulgados en diciembre de 1983, se confirieron a las otras tres salas (penal, civil y laboral), atribuciones a fin de que, cuando a juicio de cada una de estas salas consideren que un amparo promovido ante ellas carece de importancia y trascendencia sociales, podrá dicha sala, discrecionalmente, enviarlo al tribunal colegiado de circuito para su resolución, y a la inversa, cuando la propia sala estime que un amparo tramitado ante el tribunal colegiado, por su especial entidad, deba ser conocido por ella, ordenará al tribunal respectivo que se lo remita para el efecto indicado. En estos supuestos la Suprema Corte sólo puede actuar de oficio o a petición del procurador general de la República a fin de evitar instancias inconvenientes (artículo 24, fracción XIV; 26, fracción XII; y 27, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).¹⁸³

¹⁸² *Ibidem*, pp. 379-380.

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 380-381.

iv) *La reforma judicial de 1987 y la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional.* Como se explicó en el punto anterior y siguiendo a Fix-Zamudio, a partir de las reformas de 1951, al crearse los tribunales colegiados de circuito, el órgano revisor de la Constitución y el legislador federal ordinario han descargado de manera paulatina al más alto tribunal del país del peso exagerado que le afectaba y de manera paulatina se fueron acrecentando los asuntos, especialmente los juicios de amparo, que se atribuyeron a los citados tribunales colegiados, conservando en la Suprema Corte los que se han considerado de mayor jerarquía jurídica, económica, social o constitucional, y además han aumentado también las atribuciones discrecionales de la propia Corte para enviar a dichos tribunales, o a la inversa, avocarse al conocimiento de los que corresponden a estos últimos, de los juicios de amparo que consideren de menor importancia o de especial entidad, respectivamente (reformas de 1968 y 1983, respectivamente). Con ello se afianza la tendencia a convertir a la Suprema Corte de Justicia en un auténtico tribunal constitucional, de manera similar a la experiencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, en particular del establecimiento del *writ of certiorari* en el año de 1925.¹⁸⁴

Así pues, con fecha 10 de agosto de 1987 se publicó la trascendental reforma a diversos artículos constitucionales sobre el organismo Judicial, cuyas características relevantes son las siguientes:¹⁸⁵ Se propone que la Suprema Corte de Justicia, en tanto tribunal más alto del país, se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución; se asigna a la Suprema Corte de Justicia, en exclusiva, el control de la constitucionalidad de leyes, tratados y reglamentos, tanto federales como locales, por lo cual se reforma la fracción VIII del artículo 107 constitucional; se asigna a los tribunales colegiados de circuito el control de la legalidad, para lo cual se reforman las fracciones V y VIII del propio artículo 107; se confiere a la Suprema Corte de Justicia la facultad para atraer a su conocimiento, tanto los juicios de amparo directo como los recursos de revisión en amparo indirecto, que por su importancia considere conveniente conocer, para lo cual se adiciona la fracción V del artículo 107 y se reforma la propia fracción VIII del mismo artículo.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 382-383.

¹⁸⁵ *Cfr.* Rocha Díaz, Salvador, "Panorama constitucional sobre el Poder Judicial", en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, pp. 690-691.

Asimismo, se confiere al pleno de la Suprema Corte la facultad para determinar el número, división en circuitos, y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, y la facultad —materialmente legislativa— de dictar acuerdos generales que persigan la mejor distribución de trabajo entre las salas, en los términos de los párrafos quinto y sexto del artículo 94, lo que permitirá mayor agilidad en la administración de justicia y evitará las frecuentes reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, se aumentó de cuatro a seis años de duración el término de los nombramientos de magistrados de circuito y jueces de distrito, para lo cual se reformó el artículo 97; se reformó el artículo 101 para que los miembros del Poder Judicial de la Federación puedan desempeñar funciones docentes, siempre y cuando no sean remuneradas, y se incorpora el fundamento constitucional para la justicia administrativa federal y del Distrito Federal, para lo cual se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional, y se adecuó el artículo 104 constitucional para el conocimiento del recurso de revisión por los tribunales colegiados de circuito.

b) *La independencia del organismo Judicial.* Si consideramos que “independencia judicial” no significa solamente la inclinación de los tribunales a resolver los casos que se le presenten de una manera objetiva e imparcial, sin importar las presiones políticas que pretendan ejercerse en sentido opuesto, sino que además los órganos políticos se abstengan de imponer sanciones o represalias a jueces honestos que decidan casos en su contra, o de recompensar a aquellos que los resuelvan en forma favorable, es claro que en la práctica todo país falla, en una medida variable, en satisfacer este ideal de independencia judicial, incluso los Estados Unidos que se ha caracterizado por un organismo judicial poderoso.¹⁸⁶

¹⁸⁶ En efecto, el presidente de los Estados Unidos, por ejemplo, ha llegado a modificar las opiniones sustentadas por la Suprema Corte, a través del sistema de designación, como lo hizo el presidente Grant cuando nombró a dos jueces nuevos de la Suprema Corte con el único propósito de anular la decisión en *Hepburn vs. Bristow* (8 Wall. 603; 1870), habiendo cumplido su cometido la nueva mayoría en la Corte con la decisión de *Legal Tender Cases* (12 Wall, 603; 1871); también se ha sostenido que ciertos nombramientos para jueces de la Suprema Corte han recaído en personas que incrementarían las facultades del gobierno federal, a través de una interpretación adecuada de la “división de poderes”, como ocurrió con la designación del senador Hugo L. Black en 1936, por el presidente Roosevelt, y el intento de este último de aumentar el número de miembros de la Corte, a través del llamado *Court packing system*; igualmente, como lo hizo el presidente Nixon al transformar la Corte encabezada por Earl Warren en la que ahora encabeza Warren

Así pues, a pesar de las garantías judiciales previstas constitucionalmente en ambos países, es patente la vulnerabilidad del organismo Judicial. Tanto los tribunales mexicanos como los angloamericanos han tenido que retroceder varias veces ante confrontaciones con los órganos políticos de gobierno. En verdad, ningún organismo judicial puede ignorar las realidades políticas durante mucho tiempo y sobrevivir intacto. Sin embargo, como apunta el profesor Becker, el hecho de que se hayan impuesto sanciones o represalias en contra de los tribunales no implica una falta de independencia, sino tan sólo un límite superior a esa independencia.¹⁸⁷ En realidad, la "independencia judicial" es sumamente relativa. Como señala Cohen, "independencia judicial" no es algo que simplemente exista o deje de existir. El acomodo político-judicial de cada país debe localizarse a lo largo de un espectro que sólo en teoría fluctúa de un Poder Judicial sin limitación alguna a uno que es subordinado por completo. La situación real en todos los países se encuentra en alguna parte entre ambos puntos".¹⁸⁸ Entonces, antes de suponer la total subordinación del organismo Judicial al Ejecutivo en Mé-

Burger, frenando así toda una época de liberalismo y activismo judicial. Asimismo, recuérdese el famoso desafío del presidente Andrew Jackson al rehusarse a ejecutar un fallo de la Suprema Corte: "John Marshall ha pronunciado su resolución; déjenlo ahora que la ejecute" (*Cherokee Nation vs. Georgia* 5 Pet. 1:1831); y la suspensión arbitraria e institucional del writ of habeas corpus por el presidente Abraham Lincoln, ordenando simultáneamente una serie de arrestos sumarisimos, para controlar la subversión el norte sin interferencia del organismo Judicial. El procedimiento de reforma constitucional también se ha utilizado en Estados Unidos para modificar decisiones de la Suprema Corte, aunque sólo una vez, cuando en 1913 la decimosexta enmienda autorizó expresamente al Congreso para establecer y recaudar el impuesto sobre la renta, sin distribuirlo proporcionalmente entre los diversos estados y sin necesidad de censo o enumeración, anulando la decisión de la Corte en *Pollock vs. Farmer's Loan and Trust Co.* (157 U.S. 429:1895). Es oportuno mencionar, igualmente, el caso *Ex parte McCardie* (7 Wall, 506:1869), donde se dio una clara intromisión del Congreso en la administración de justicia pues, para evitar que durante el periodo de reconstrucción posterior a la guerra de secesión una autoridad militar fuese puesta en libertad por la Suprema Corte a través de la competencia como tribunal de apelación en todos los procesos semejantes. Por último, señalaremos que el único proceso de *impeachment* a un miembro de la Suprema Corte de Estados Unidos, el relativo a Samuel Chase en 1804, que fue acusado por los republicanos de arbitrariedades en favor de los federalistas, fracasó en obtener la destitución; en relación a los otros procesos de *impeachment* a funcionarios judiciales federales de tribunales inferiores, de los ocho que ha habido, cuatro se han considerado precedentes (*vid.* Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 83, pp. 190-207).

¹⁸⁷ *Vid.* L. Becker, Theodore, *Comparative Judicial Politics, The Political Functionings of Courts*, Chicago, 1970, *passim*, especialmente, p. 158.

¹⁸⁸ Cohen, J., "The Chinese Communist Party and Judicial Independence: 1949-1959", en *Harvard Law Review*, vol. 82, 1969, p. 967.

xico, debido a los múltiples medios de presión de que éste dispone respecto de aquél,¹⁸⁹ es necesario inquirir sobre la función concreta del organismo Judicial en el sistema jurídico-político mexicano, esto es, proceder a analizar cómo resuelven los tribunales aquellos casos que se les plantean.

En este sentido, es conveniente mencionar el estudio realizado por Pablo González Casanova, en relación a las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, donde aparece el presidente como autoridad responsable durante el periodo de 1917 a 1960. González Casanova llega a la conclusión de que:

la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del Ejecutivo queden sujetos a juicio. Su función política principal es dar esperanza a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos. En cuanto a los quejosos que llegan a la Corte se advierte una preponderancia evidente de los propietarios y compañías.¹⁹⁰

Por su parte, Carl Schwarz, en un estudio comparativo entre el Poder Judicial Federal mexicano y su equivalente angloamericano, concluye que:

los tribunales federales mexicanos, especialmente en el ejercicio de su jurisdicción de amparo, no están pasivamente orientados al Poder Ejecutivo como suele suponerse. En algunas áreas son aún más activistas que sus equivalentes en los Estados Unidos: lo más sorprendente aquí es la amplia revisibilidad de las leyes fiscales federales y estatales, así como de los fallos de los tribunales militares.¹⁹¹

En otro estudio, el mismo Carl Schwarz concluye que:

emparejado con un alto grado de accesibilidad, los juzgados de distrito mexicano exhiben un modelo distinto de independencia en contra del abuso gubernamental que se reclama. . . los miles de casos ganados por los quejosos en amparo y el gran volumen de casos litigados cada año

¹⁸⁹ Véanse, *supra*, el desarrollo IV, numeral 3.

¹⁹⁰ González Casanova, *op. cit. supra*, nota 74, p. 36.

¹⁹¹ Schwarz, Carl, "Judges under the shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico", en *California Western International Law Journal*, vol. 3, núm. 3, mayo de 1973, pp. 313-313.

indican que los tribunales mexicanos, y sus equivalentes angloamericanos, son instituciones importantes para la adjudicación de valores, recursos escasos y sanciones en el sistema político nacional.

Asimismo, con relación a la procedencia socioeconómica de los quejosos en juicios de amparo, Schwarz sostiene que:

el hecho de que los sospechosos y prisioneros criminales presentaran más de 41 515 de los 64 800 juicios de amparo iniciados durante 1974 en los juzgados de distrito, y que 1 670, o el 13%, de todas las demandas de amparo de 1973 presentadas en la Corte, en contra del abuso administrativo, provinieran de ejidatarios o comuneros (*comunal farmers*) en casos sobre derechos agrarios, indica la accesibilidad de ese procedimiento al "hombre pequeño" o económicamente débil en México.¹⁹²

Como se observa, es posible sostener la existencia de cierto grado de independencia judicial en el sistema jurídico-político mexicano.

Si bien pudiera ser recomendable que la Suprema Corte de Justicia de México —precisamente ahora que se le pretende convertir en un tribunal constitucional— desempeñara la función tan independiente, vigorosa y liberal que ha llegado a realizar su equivalente en Estados Unidos, es claro que su propia tradición jurídica y el régimen político que la rodea le imponen serias limitaciones. En cuanto a las restricciones impuestas por su tradición jurídica, es conveniente observar que la doctrina de la estricta "separación de poderes", la cual ha impedido —entre otros factores— a los jueces mexicanos adoptar un papel más activo,¹⁹³ ha venido desvirtuándose pues, incluso en Europa, donde se había considerado a la legislatura como la mejor garantía de los valores universales y representante de la voluntad popular, surgió después de las tristes experiencias de ciertas leyes abusivas la necesidad de frenar a la misma legislatura, reconociendo que algún organismo de estructura similar a la judicial puede ser un instrumento adecuado para asegurar la conformidad de todos los actos gubernamentales a la Constitución.¹⁹⁴

¹⁹² Schwarz, Carl, "Rights and Remedies in the Federal District Courts of Mexico and the United States", en *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 4, invierno de 1977, p. 107.

¹⁹³ Vid. Merryman, John Henry, *The Civil Law Tradition. An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1969, pp. 35-39.

¹⁹⁴ Vid. Cappelletti, Mauro, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianapolis, The Bobs Merrill, 1971, pp. 22-23.

El problema de los posibles abusos de la legislatura fue señalado por John Stuart Mill, en su famoso ensayo *On Liberty*, en los siguientes términos:

la voluntad popular, además, significa prácticamente la voluntad de la parte más numerosa o la más activa del pueblo; la mayoría, o aquellos que consiguen ser aceptados como la mayoría del pueblo consecuentemente, puede desear oprimir a una parte de él; y ciertas precauciones se requieren tanto frente a esta situación como frente a cualquier abuso de poder... la tiranía de la mayoría es ahora generalmente incluida entre los males contra los cuales la sociedad necesita defenderse...¹⁹⁵

La "tiranía de la mayoría" no es sino la amenaza a la libertad de los grupos o asociaciones minoritarias, lo cual resulta incompatible con la democracia.

La verdadera democracia —señala Loewenstein— es al mismo tiempo protección de las minorías que defienden opiniones impopulares. Según los principios democráticos, la proscripción de cualquiera que pudiera ser su objetivo político encubierto o declarado, es ilícita. Una sociedad estatal que declara ilegales opiniones políticas, como tales, no puede seguir siendo considerada como plenamente democrática.¹⁹⁶

En este sentido, debe reconocerse que la protección judicial de la libertad política, a través del sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, proporciona un freno contra los excesos de la mayoría.

En realidad —observa el profesor Cox—, el apoyo para incrementar la función del Poder Judicial también proviene de la filosofía moderna de la separación de poderes, la cual busca no meramente oponer un centro de poder a otro, sino incrementar los lugares a los cuales el ciudadano puede acudir en desagravio.¹⁹⁷

Todo sistema democrático necesita de una válvula de seguridad después del hecho (después de que la mayoría ha legislado), tomando en cuenta que, por una parte, antes de que se apruebe una ley,

¹⁹⁵ Mill, John Stuart, "On Liberty", en *Great Books of the Western World*, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc. volumen 43, p. 269.

¹⁹⁶ Loewenstein, *op. cit. supra*, nota 3, p. 407.

¹⁹⁷ Cox, Archibald, *The Role of the Supreme Court in American Government*, Nueva York, Oxford University Press, 1976, pp. 114-115.

grupos minoritarios pueden carecer de la información necesaria para articular una posición, o de los medios para conseguir que su posición sea escuchada, o bien, puede ocurrir que los efectos de cierta legislación sobre ciertas partes de la sociedad sean imprevisibles.¹⁹⁸ El control judicial de la constitucionalidad de las leyes es, pues, una institución adecuada para proteger a grupos minoritarios de la tiranía de las mayorías y garantizar la regularidad constitucional de los actos gubernamentales.

Ahora bien, el hecho de que haya argumentos fuertes para incrementar la función del organismo Judicial mexicano hace necesario que el mismo esté consciente de sus limitaciones, tanto políticas como institucionales, antes de arriesgarse a una aventura en la cual las consecuencias pudieran ser más graves que las posibilidades de éxito. Hay que recordar que aun la Suprema Corte de Estados Unidos, no obstante su enorme prestigio y fundamental posición en el sistema angloamericano, ha tenido que retroceder después de enfrentamientos con las ramas políticas de gobierno.¹⁹⁹ Así pues, es indispensable que la Suprema Corte de México, al intentar ampliar sus funciones, obre siempre con precaución y procure evitar los enfrentamientos innecesarios con las otras ramas de gobierno; pero consciente de que, aun ante la mayor adversidad, la sagacidad y la habilidad política y judicial pueden capitalizar para la Corte diversas cuestiones políticamente delicadas. Como observa Becker, ni el subdesarrollo ni la tensión de una gran presión política presagian el colapso de una buena medida de independencia judicial. Inclusive, es posible que una presión extra pueda estimular el ingenio para ampliarla, como fue el caso en que un país entonces subdesarrollado, los Estados Unidos, en 1803, en el caso de *Marbury vs Madison*,²⁰⁰ por el que la Corte se atribuyó la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes. Una función igualmente independiente ha sido la desempeñada por las cortes supremas de Argentina y Brasil, incluso durante los regímenes militares *de facto*.²⁰¹

¹⁹⁸ Cfr. Willington, Harry H., "On Freedom of Expression", en *The Yale Law Journal*, vol. 88, núm. 6, mayo de 1979, p. 1138.

¹⁹⁹ Vid. *supra*, nota 186.

²⁰⁰ 1 Cranch 137:1803.

²⁰¹ Vid. Karst, Kenneth, y Rossen, K., *Law and Development in Latin America. A Case Book*, Berkeley, University of California Press, pp. 211-235.

Conviene aquí aludir a la facultad conferida al Poder Judicial Federal mexicano, conforme a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, para separar de su cargo a la autoridad responsable en un juicio de amparo y consignada ante el juez de distrito correspondiente, cuando, una vez concedido el amparo, insista en ejecutar el acto reclamado o pretenda eludir la sentencia respectiva; como se observa,

c) *Algunas otras propuestas de reforma.* Entre las medidas que se han propuesto y se podrían adoptar para avanzar en el fortalecimiento del organismo Judicial para obtener un mayor equilibrio en el sistema constitucional mexicano de división de poderes, se pueden señalar:

i) El establecimiento de una auténtica carrera judicial, la cual —como señala Fix-Zamudio— no consiste únicamente en un simple escalafón o las referencias generales a la cobertura de vacantes con base en la capacidad, aptitud y a ciertas preferencias (de conformidad con lo previsto en los artículos 100 a 102 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el *Diario Oficial* de 5 de enero de 1988), sino que implica una serie de presupuestos indispensables, como los relativos al ingreso por concurso u oposición, permanencia, ascenso por méritos, reconocimiento de la autoridad y prestigio de los funcionarios judiciales, remuneración decorosa, adecuado sistema de retiros y jubilación, responsabilidad, etcétera.²⁰²

independientemente del delito que configure, la sanción consistente en la separación del cargo para estos casos se equipara a la prevista en ocasiones para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos e, incluso, puede aplicarse a aquellos de alta jerarquía sujetos a juicio político, habiéndose llegado a presentar en la práctica esta última posibilidad. Obsérvese, por ejemplo, la siguiente resolución del pleno de la Suprema Corte de Justicia:

"INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. ES FUNDADO CUANDO LAS AUTORIDADES ELUDEN EL CUMPLIMIENTO DEL FALLO. La orden del Gobernador de un Estado para que se paguen \$1,000.00 mensuales hasta completar \$1,688,777.70, lo que requeriría el transcurso de un lapso de 140 años para que quedaran saldadas las prestaciones que importa el cumplimiento de la sentencia, o sea un periodo que comprendería varias generaciones, son hechos y consideraciones que ponen de manifiesto el propósito deliberado de burlar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo y justifican el ejercicio por la Suprema Corte de Justicia, de la facultad que le otorga la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución Federal. Pero tomando en cuenta que las medidas por adoptar ocasionarían trastornos graves de carácter político y administrativo, como son la separación inmediata del cargo y la consignación de la autoridad remisa al Agente del Ministerio Público Federal para el ejercicio de la acción penal correspondiente, procede conminar al gobernador para que en el preciso término de 24 horas proceda a obedecer la sentencia cuyo cumplimiento ha eludido, debiendo darse a conocer esta resolución a la Secretaría de Gobernación para que, enterada de la posible e inminente destitución y consignación de la autoridad remisa, cuente con los antecedentes necesarios y esté en aptitud de adoptar las medidas que procedan conforme a las facultades que al Ejecutivo otorgan la Constitución y las leyes" (*Semanario Judicial de la Federación*, sexta época, primera parte, vol. XC, p. 11, I. de I. 9/35, Ingenio Santa Fe, S. A., 18 de junio de 1963; unanimidad de 18 votos; ponente: Octavio Mendoza González).

²⁰² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "México: el organismo Judicial (1950-1975)", en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1978, pp. 42-44; *idem*, op. cit. supra, nota 91, pp. 686-687.

En este sentido, se estima fundamental —siguiendo al maestro Fix-Zamudio— el establecimiento de un sistema idóneo de preparación y selección de los jueces.²⁰³ Al respecto, es indispensable la creación de una adecuada escuela judicial, destinada a la preparación de los aspirantes a ingresar en el organismo Judicial y para el perfeccionamiento continuo de los jueces y magistrados, como las que ya existen en España y Francia. El primer paso en esta dirección se dio al adicionar el artículo 97 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por decreto de diciembre de 1977 —y que se reitera en el 105 de la Ley vigente—, en el cual se regula al Instituto de Especialización Judicial, que inició su funcionamiento en el año de 1978, con objeto de “preparar y capacitar al personal del Poder Judicial de la Federación y a quienes aspiren a ocupar algún puesto en el mismo”.

En general, se podrían conservar los sistemas actuales de designación de funcionarios judiciales, pero unidos a los métodos de preparación de los aspirantes a la judicatura y de actualización y perfeccionamiento permanente de los jueces en funciones —a través del establecimiento de escuelas judiciales—, complementándolos también con la participación consultiva de comisiones de nombramientos judiciales (integradas por jueces, abogados y representantes de los justiciables) y la celebración de exámenes de oposición o concursos de méritos.²⁰⁴

Asimismo, con objeto de garantizar los beneficios de la carrera judicial, así como la vigilancia de la independencia, eficiencia, disciplina y honestidad de los jueces de distrito y magistrados de circuito, debiera introducirse un instrumento de gobierno y administración del propio Poder Judicial Federal, a través de un organismo —como lo sugiere Fix-Zamudio y que podría denominarse “consejo judicial” o “consejo de la magistratura”—, similar a los que ya operan en otros países, tanto europeos como latinoamericanos;²⁰⁵ dicho organismo, integrado mayoritariamente con representantes de los tribunales, pero con la participación de los otros dos organismos del poder, se encargaría de poner en práctica y vigilar la selección de los funcionarios judiciales a través de concursos de oposición, conocer de las quejas contra los jueces e imponer las medidas disci-

²⁰³ Véase el excelente estudio de Héctor Fix-Zamudio, “Preparación, selección y nombramiento de los jueces”, en *Revista de Derecho Procesal*, Santiago, año VIII, 1978, núm. 12, pp. 25-64.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ *Cfr.* Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 202, pp. 43-44.

plinarias respectivas, diseñar una política judicial, proteger los intereses de los jueces y los justiciables y, en general, procurar una adecuada administración de justicia.

ii) Tomando en cuenta que, por lo general, las ramas políticas de gobierno han otorgado una asignación mucho menor al organismo Judicial —si bien al inicio de la administración del presidente Miguel de la Madrid se equiparó la remuneración de los jueces a los de los altos servidores públicos de la Federación, se corre el riesgo de que en el futuro no ocurra así y que la inflación anula la medida— es conveniente garantizarle al Poder Judicial de la Federación una auténtica autonomía financiera, estudiando la posibilidad de establecer constitucionalmente un porcentaje mínimo del presupuesto federal para financiar las actividades judiciales, tal y como ocurre, por ejemplo, con la Constitución de Costa Rica, cuyo artículo 177 asigna al organismo Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios del Estado, señalados en el presupuesto de ingresos y calculados para el año económico. En época más reciente, el artículo 238 de la Constitución del Perú expedida en 1979, fija un porcentaje mínimo de dos por ciento para dicho organismo, en tanto que el artículo 62 del decreto de reformas a la Constitución colombiana, promulgado en diciembre del mismo año de 1979, estableció como mínimo el diez por ciento del presupuesto general (si bien este precepto ha quedado en suspenso, en virtud de que la Suprema Corte de Colombia, por sentencia del 3 de noviembre de 1981, declaró inconstitucional la reforma constitucional respectiva, por vicios de procedimiento).²⁰⁶

iii) Igualmente, siguiendo al multicitado maestro Fix-Zamudio, un aspecto esencial que podría vigorizar la posición constitucional de la Suprema Corte de Justicia frente al Legislativo y, en especial, al Ejecutivo Federal, del cual proviene directa o indirectamente una gran parte de las disposiciones legislativas del ordenamiento jurídico nacional, como se ha señalado reiteradamente, es el relativo a la modificación de los efectos de la sentencia de amparo que declara la inconstitucionalidad de una ley, los cuales están sujetos al principio calificado como “fórmula Otero” al haber sido consagrada, por inspiración del ilustre Mariano Otero, en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, el cual significa la prohibición de efectuar una declaración general, ya que la sentencia sólo puede tener efectos sobre las partes, y se traduce en la desaplicación de la

²⁰⁶ Cfr. Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 91, pp. 690-691.

ley impugnada en beneficio exclusivo de los solicitantes del amparo (artículo 76 de la Ley de Amparo). Así pues, de acuerdo con la tendencia en numerosos sistemas constitucionales contemporáneos, tanto europeos como latinoamericanos, se considera necesario superar la "fórmula Otero", que ya cumplió su función, para sustituirla, así sea de manera paulatina, por la declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, en virtud de dos defectos esenciales del sistema actual; en primer lugar, no es posible resolver el amparo contra leyes de manera expedita, y en segundo lugar, se viola el principio de igualdad de los gobernados ante la ley, en cuanto que la desaplicación particular implica que, frente a una ley inconstitucional, las personas que cuentan con recursos económicos para lograr el asesoramiento de expertos abogados no tienen la obligación de cumplirla, al haber figurado como partes en los juicios de amparo respectivos, y un número generalmente mayor de personas, que no han contado con ese asesoramiento, deben acatar esa ley contraria a los preceptos fundamentales.²⁰⁷

iv) Finalmente, resulta también indispensable culminar la evolución de los tribunales administrativos, laborales y burocráticos, otorgándoles todas las garantías judiciales que son consecuencia del reconocimiento de su carácter de plena autonomía, es decir, en cuanto a la designación, la inamovilidad en forma similar a los integrantes de los tribunales ordinarios, con intervención del órgano Legislativo, y por supuesto con un procedimiento adecuado para su preparación y selección, con objeto de crear una verdadera carrera judicial, así como proporcionarles una remuneración decorosa y aplicarles los instrumentos de responsabilidad, que se han configurado para los sectores ordinarios de la propia judicatura.²⁰⁸ Igualmente, se estima impostergable el establecimiento de tribunales jurisdiccionales de justicia agraria, relevando al presidente de la República de la función respectiva.²⁰⁹

4. *El sistema federal y el municipio: reforma y perspectivas*

A diferencia de los incisos anteriores, donde se aprecian los importantes esfuerzos recientes para fortalecer los órganos Legislativo

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 702-706.

²⁰⁸ *Ibidem*, pp. 697-698.

²⁰⁹ *Vid.* Ponce de León Armenta, Luis, *La integración del derecho procesal agrario mexicano y su reforma constitucional y legislativa*, tesis doctoral, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1986.

y Judicial —si bien, como se advirtió, se requiere avanzar en la misma dirección—, en materia de descentralización, tanto federal como municipal (a pesar de la relevante reforma de 1983 sobre esta última), queda un mayor camino por recorrer.

En efecto, uno de los problemas fundamentales que sigue agobiando al sistema jurídico político mexicano es, sin duda, la acentuada centralización de facultades y de recursos en los órganos de la Federación. Sin embargo, apuntaremos aquí algunas de las medidas incipientes que han procurado contrarrestar lo anterior y ciertas propuestas de reforma para lograr revertirlo.

a) La estructura federal

Entre las reformas —aún insuficientes— pretendidamente encaminadas a descentralizar las facultades y recursos de la Federación, se pueden mencionar:

i) *Descentralización de facultades.* Como se apuntó, el sistema federal mexicano se ha caracterizado por un proceso de centralización de facultades siempre creciente, a través del cual se han venido incrementando persistentemente las facultades legislativas del Congreso de la Unión (véanse, por ejemplo, varias de las 46 reformas al artículo 73 constitucional, así como las de otros preceptos del mismo ordenamiento; cabe destacar que, sin mayor oposición, las legislaturas estatales han ratificado siempre las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 135 de la carta federal, a pesar de que varias de esas enmiendas han reducido su competencia legislativa en áreas importantes. Asimismo, en contra de la esencia del Estado federal, la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, respecto de algunas materias, en lugar de ser establecida a nivel constitucional, su definición se ha conferido al Congreso de la Unión, con lo cual la autodeterminación de las entidades federativas en tales ámbitos ha quedado prácticamente a merced del órgano Legislativo de la Federación; tales son los casos de la materia educativa, la salud, los asentamientos humanos, así como la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (véanse los artículos 3o., fracción IX, y 73, fracciones XVI, XXIX-C y XXIX G, de la Constitución federal).

Quizás el único aspecto en que se puede hablar de un auténtico avance en la descentralización a partir de la estructura federal de 1917, se refiere a la transformación de los originalmente territorios

en nuevos estados de la Federación. En efecto, de conformidad con el artículo 43 original, las partes integrantes de la Federación eran, además del Distrito Federal, 28 estados y dos territorios, el de Baja California y el de Quintana Roo. Por reforma publicada en el *Diario Oficial* de 7 de febrero de 1931, el territorio de Baja California se dividió en Norte y Sur, por lo que aumentó a tres el número de territorios. Después de diversas vicisitudes, una parte del territorio de Quintana Roo se incorporó al estado de Yucatán y la otra al estado de Campeche (reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada el 19 de diciembre de 1931), para volverse a constituir, con fecha 16 de enero de 1935, en territorio de Quintana Roo, junto con los territorios Norte y Sur de Baja California. Sin embargo, la primera reforma en favor propiamente de la descentralización se publicó el 16 de enero de 1952 al constituirse el estado de Baja California, persistiendo los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo. Finalmente, el 8 de octubre de 1974 se reformó el artículo 43, aún en vigor, para incorporar como estados a los de Baja California Sur y Quintana Roo, haciendo un total de 31 estados y el Distrito Federal las partes integrantes de la Federación. Así pues, con la transformación de los territorios en estados, es claro que se descentralizaron las facultades legislativas encomendadas anteriormente al Congreso de la Unión para tales entidades (artículo 73, fracción VI, primer párrafo, del texto original de la Constitución, reformado por decreto publicado el 8 de octubre de 1974), a efecto de ser conferidas a las respectivas legislaturas locales de los nuevos estados. Con ello se descentralizaron también en los gobernadores las facultades de iniciativa, veto, promulgación y ejecución de las leyes correspondientes.

Es necesario tener presente que la estructura federal es propiamente un proceso más que un esquema estático. El federalismo debe ser considerado como un instrumento, una herramienta, en lugar de un conjunto rígido de principios; en este sentido, se encuentra relacionado con la función, esto es, con la práctica del gobierno mas no con la teoría política o los fines de gobierno. Conforme a este enfoque, el federalismo debe ser considerado no como una panacea sino, en determinadas circunstancias, un instrumento útil para el buen gobierno.²¹⁰ Es claro que el sistema federal permite la multiplicidad en la unidad; puede proporcionar unidad

²¹⁰ Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, 1968, p. 17.

donde ésta se requiere, pero puede asegurar también variedad y autonomía en cuestiones donde la unidad y la uniformidad no son esenciales. Tomando en cuenta las necesidades y circunstancias, el sistema federal proporciona, por sí mismo, los mecanismos para la revisión recurrente de su esquema o diseño de distribución de competencias; de este modo, el proceso del federalismo puede llevar también a una mayor unidad o diversidad y la naturaleza federal llegará a debilitarse o a fortalecerse según las peculiaridades del sistema correspondiente. En todo caso, siempre y cuando la autonomía y la coordinación de los gobiernos central y los de las entidades federativas permanezcan, la esencia del federalismo no prohíbe tales reajustes. En realidad, la vitalidad de todo sistema federal es el resultado de la continua adaptación a las circunstancias cambiantes.

Ahora bien, si en determinado momento alguien pretendió justificar el proceso que se ha dado en México de centralización de facultades en los órganos de la Federación, por estimar que eran los mejor dotados económica y técnicamente para atender ciertas demandas de la comunidad, es claro que en la actualidad uno de los más graves problemas de nuestro país es esa asfixiante centralización, por lo que se hace indispensable revertir tal proceso y transferir a los órganos locales un importante cúmulo de facultades, responsabilidades y recursos, particularmente en aquellas áreas que reclaman una atención inmediata y un mayor contacto con las particularidades geográficas, etnográficas y económicas. Es indudable que cualquier planteamiento serio en favor de la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del federalismo debe partir de una redistribución de competencias más racional que asegure la autonomía local en ciertas áreas críticas de decisión.

ii) *Federalismo cooperativo*. La estructura federal, en diversos países bajo esta organización, se ha desarrollado en un sistema de cooperación entre los gobiernos de la Federación y los de las entidades federativas. Ningún precepto constitucional impide tales esfuerzos cooperativos para atender las cambiantes necesidades de la sociedad, y los acondicionamientos políticos en diversos sistemas federales han facilitado el desarrollo de diferentes técnicas a través de las cuales los gobiernos respectivos ejercen sus facultades de forma tal que resulten mutuamente benéficas tanto al gobierno central como al de las entidades federativas, así como en tratándose de las relaciones entre los diversos estados. Piénsese, por ejemplo, en que ciertas leyes federales —como la del trabajo y la de reforma

agraria— son aplicadas por funcionarios estatales, así como el que se deba dar en cada estado entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros (artículo 121 constitucional, en vigor desde 1917); igualmente, en este sentido deben destacarse las atribuciones de auxilio federal por las que los órganos de la Federación deben proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior o, previa excitativa del Legislativo o Ejecutivo locales, en caso de sublevación o trastorno interior (artículo 122, también en vigor desde 1917).

Como advierte el profesor McWhinney,

es con este nuevo énfasis sobre el poder cooperativo —como algo distinto del meramente competitivo— entre la Federación y los Estados miembros en una sociedad federal, como podemos estar más cerca del fundamento filosófico último del federalismo en cuanto a la deseabilidad y la utilidad práctica de la descentralización territorial para la formulación de políticas y especialmente de los méritos de la participación local en la administración práctica de políticas.²¹¹

En esta dirección, cabe señalar que a partir de 1954 se ha intentado regular la situación tributaria del país, evitando la múltiple tributación y señalando bases para la participación de las entidades federativas en los impuestos especiales federales (artículo 73, fracción XXIX, constitucional), a través de la Ley de Coordinación Fiscal, promulgada en diciembre de 1953, y que fue abrogada por la promulgada en diciembre de 1978 y que entró en vigor en enero de 1980.

En la actualidad, la categoría más importante de federalismo cooperativo en México proviene de los avances en la vertiente de la coordinación para la planeación, prevista en el artículo 26 constitucional y reglamentada en el capítulo quinto de la Ley de Planeación, así como de los convenios únicos de desarrollo correspondientes, por medio de los cuales ciertos recursos federales son transferidos para apoyar diversos programas estatales administrados por funcionarios locales. En efecto, la Ley de Planeación regula las relaciones de coordinación en esta materia entre la Federación y los estados, así como, a través de éstos, con los municipios, planteando un esquema de planeación de ámbito nacional, asumiendo la plena libertad de los gobiernos estatales y autoridades municipales —conforme a sus competencias— para llevar a cabo la planea-

²¹¹ McWhinney, Edward, *Comparative Federalism*, Toronto, 1962, p. 89.

ción del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones, previendo su coordinación con la Federación, ya que el desarrollo estatal y municipal no se concibe como algo opuesto o distinto al desarrollo nacional.²¹²

Producto de la vertiente de coordinación, en el orden formal, son los convenios únicos de desarrollo que el Ejecutivo Federal celebra cada año, a partir de 1983, con los ejecutivos de las entidades federativas. Estos convenios representan las bases generales de consenso que surgen de la convergencia entre la planeación federal y la estatal, generando derechos y obligaciones para una y otra partes, dando incluso lugar a expectativas para ambos que se materializan en función de variables, fundamentalmente de carácter económico, como pudieran ser el acceso a fuentes de financiamiento, la generación de ingresos, o bien, la disponibilidad de recursos presupuestales, entre otras. A esta vertiente se le ha llamado coordinada; configura un régimen general de convenios Federación-estados, que proliferó significativamente a partir de 1977 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la aparición, entonces, de los convenios únicos de coordinación.²¹³

Los convenios únicos de desarrollo, en el ámbito de la planeación democrática, se han convertido en instrumentos en los que se acuerdan variadas acciones que conciernen, por un lado, a la Federación y, por el otro, a los estados, o bien, a uno y otro en beneficio de la nación. En lo fundamental, las materias que someten ambos órdenes de gobierno al acuerdo de voluntades, suelen ser la ejecución conjunta de planes de desarrollo regional; la transferencia de recursos presupuestales federales para financiar planes estatales de desarrollo, cuando éstos tienen repercusiones de índole nacional, y la determinación de prioridades tanto federales como estatales, a efecto de hacerlas coincidentes o tenerlas presentes en todo esfuerzo de planificación que la Federación emprende.²¹⁴

En consonancia con lo anterior, la fracción VI del artículo 116 en vigor (originalmente estuvo contemplada en el 115, según reforma publicada el 3 de febrero de 1983) establece que la Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asun-

²¹² Cfr. Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 128, p. 337.

²¹³ Cfr. Valdés Abascal, Rubén, "La dimensión jurídica de las vertientes de la planeación" en *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, p. 377.

²¹⁴ *Ibidem*, pp. 377-378.

ción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; previéndose que los estados, a su vez, estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de tales servicios o la atención de esas funciones.

Como se señaló anteriormente,²¹⁵ en nuestro país —de manera similar a lo ocurrido en otros sistemas federales— se ha dado una acentuada concentración de recursos económicos y financieros en la Federación, en detrimento de los de las entidades federativas, lo que confiere al gobierno central una notoria preeminencia limitativa de la autonomía estatal, ya que es frecuente que los gobiernos locales carezcan de recursos suficientes para cubrir sus presupuestos y tienen necesidad de acudir a los órganos centrales, particularmente al Ejecutivo que maneja dichos recursos, para obtener una participación en los mismos, o bien, préstamos y subsidios que erosionan su autonomía política.²¹⁶

Sin atrevernos a afirmar que se trata de una nueva tendencia, cabe señalar que, a diferencia del año de 1982 en que la Federación recaudó el 90.71% del total de las haciendas públicas, en tanto que las entidades federativas y los municipios, respectivamente, el 8.3% y el 0.99%; en el más reciente año del que se tienen estadísticas publicadas (1984), la Federación obtuvo el 81.3%, las entidades federativas el 16.2% y los municipios el 2.5%,²¹⁷ quizás en este último caso como resultado de la reforma municipal en materia hacendaria.²¹⁸

Asimismo, es importante destacar que a partir de 1982 apareció en el presupuesto de egresos de la Federación un rubro específico para la promoción regional;²¹⁹ en un principio, como parte del presupuesto destinado a las dependencias centralizadas del Ejecutivo Federal y, en la actualidad, en un rubro separado denominado “desarrollo regional y participaciones a estados y municipios”. Mientras que en el presupuesto de 1982 se asignaron para ello 83,250'000,000, en el correspondiente a 1988 fueron 14'692,800'000,000; esto es, comparándolo con el monto asignado al sector centralizado del Ejecutivo Federal (descontando los conceptos relativos a las aporta-

²¹⁵ *Vid. supra* el desarrollo del apartado V, numeral 4, inciso d).

²¹⁶ *Vid. Carpizo, op. cit. supra*, nota 104, pp. 489-498.

²¹⁷ *Cfr. Anuario estadístico, op. cit. supra*, nota 114, p. 678.

²¹⁸ *Vid. infra* el inciso c) del presente numeral.

²¹⁹ *Cfr. Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1981.

ciones a la seguridad social y las erogaciones adicionales o no sectorizables, así como en el de 1988 el que se refiere a reconstrucción y descentralización), en 1982 se asignó 5.74% para la promoción o desarrollo regional, en tanto que en 1988 ascendió a 36.37%.²²⁰ Aun cuando se puede considerar como significativo el incremento de las aportaciones de la Federación en favor de las entidades federativas, es necesario advertir que no se trata de un auténtico sistema de redistribución de los recursos públicos sino que en gran medida se ha tratado de una cuestión política, que ha variado en el tiempo y de un estado a otro, dependiendo de la buena voluntad y discreción del Ejecutivo Federal.

Como afirma el profesor Wheare, la concentración de recursos en la Federación puede remediarse a través de una redistribución de las facultades para establecer contribuciones y el principio federal puede salvaguardarse, incluso, cuando las aportaciones de la Federación son parte de esa redistribución, condicionado a que tales aportaciones se encuentren garantizadas por la Constitución de tal manera que no se deje a los gobiernos estatales y municipales depender de la buena voluntad del gobierno de la Federación.²²¹ Si el gobierno de una entidad federativa no puede autofinanciarse, tiene derecho a que la Constitución federal le garantice el acceso a recursos suficientes bajo su propio control para ayudarle a desempeñar sus funciones. No es suficiente afirmar que sólo aquellos que pueden autofinanciarse son los que merecen autogobernarse; el sistema federal sólo requiere que cada entidad federativa, independientemente de sus recursos, se encuentre capacitada para autogobernarse y regular su vida a su propia manera. La combinación de jurisdicción estatal y financiamiento federal se ha desarrollado en un sistema de cooperación, pero es indispensable que la contribución del financiamiento federal a las entidades federativas no continúe descansando en la buena disposición del gobierno de la Federación sino en criterios constitucionales objetivos y equitativos.

Es claro que la concentración de recursos se traduce en la concentración del poder tanto económico como político en el gobier-

²²⁰ Cfr. *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1987.

²²¹ Cfr. Wheare, *op. cit.*, *supra* nota 117, p. 240. El autor sugiere que un organismo de expertos, integrado con representantes de los gobiernos del centro y de las entidades federativas, recomiende la suma de las aportaciones, y si bien es cierto que se requiere un órgano político para tomar estas decisiones, hay argumentos fuertes para que sea un organismo autónomo —como la *Grants Commission of Australia*— la que tome la decisión final sobre el particular.

no central, y, por ello la proporción en la cual se distribuyen los propios recursos nacionales entre los gobiernos de la Federación y los de carácter local, marcará en el fondo la medida real de la autonomía de las entidades federativas, razón por la cual se ha buscado establecer instrumentos jurídicos y políticos que puedan corregir hasta donde sea posible ese fenómeno general de centralización financiera, redistribuyendo los recursos en favor de las diversas entidades locales, pero estos instrumentos todavía no se han perfeccionado. Al respecto, cabría tomar en cuenta, por ejemplo, la experiencia de Venezuela, cuyo texto fundamental establece el llamado "situado constitucional", al fijar un porcentaje mínimo del presupuesto nacional para dicha redistribución, una parte del cual se reasigna equitativamente entre cada una de las entidades federativas y otra se reparte entre cada una de ellas en forma proporcional a su población.²²²

iii) *Bases constitucionales para la organización de los poderes locales.* A través de diversas reformas a la Constitución federal y con objeto también de racionalizar el poder, eventualmente, se han establecido ciertas bases mínimas para la organización de los poderes de las entidades federativas; en particular, se ha buscado garantizar el régimen republicano de gobierno, definir las características del sistema representativo y asegurar la independencia judicial.

Así pues, por reforma al artículo 115 publicada el 20 de agosto de 1928, se estableció la prohibición para los gobernadores susti-

²²² El artículo 229 de la Constitución venezolana de 1961, actualmente en vigor, dispone: "En la ley del Presupuesto, se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas entidades. Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12½%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente, a partir del presupuesto del año de 1962 inclusive, en un medio por ciento (½%) por lo menos hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15%). La ley orgánica determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado. La ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales. En caso de disminución de los ingresos, que imponga un reajuste del Presupuesto, el situado será reajustado proporcionalmente". Esta institución surgió en la Constitución Federal de 1947, y el mínimo definitivo a que se refiere este precepto fue calculado a partir del Presupuesto de 1969 (cfr. La Roche, Humberto J., "El federalismo en Venezuela", en volumen colectivo *Los sistemas federales del continente americano*, op. cit. supra, nota 104, pp. 609-610; vid. Carpizo, op. cit. supra, nota 109, pp. 43-53.

tutos o internos de ocupar dicho puesto en el periodo inmediato, a la vez que se fijó determinado número de representantes en las legislaturas estatales con base en la población de cada entidad federativa. Con fecha 29 de abril de 1933 se publicó la reforma al mismo artículo que estableció que los gobernadores de los estados no podrían durar en su encargo más de cuatro años, así como la elección directa para los gobernadores, prohibiendo también para éstos la reelección en forma absoluta y la reelección inmediata para los diputados. El 8 de enero de 1943 se publicó la ampliación a seis años como límite del periodo de los gobernadores y el 6 de diciembre de 1977 la que prevé la introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

La reforma más reciente y probablemente la más significativa se publicó el 17 de marzo de 1987, reestructurándose el artículo 115 para dejar en éste sólo las disposiciones relativas al municipio, derogando el texto del artículo 46 y enviando a éste el antiguo contenido del 116, en tanto que en éste se incorporaron las bases para la organización de los poderes locales, agregándose también un último párrafo al artículo 17. Por una parte, en el primer párrafo del 116 se estableció expresamente el principio de la división de poderes en las entidades federativas, distribuyendo su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y prohibiendo la reunión de dos o más de éstos en una sola persona o corporación o el depósito del Legislativo en un solo individuo.²²³ Cabe advertir que, al no preverse excepción alguna respecto de esto último, debe entenderse que las constituciones locales no podrán contemplar el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo local para poder legislar. Por su parte, la primera y segunda fracciones del artículo 116 recogen, respectivamente, las bases para la organización del Ejecutivo y del Legislativo locales, mismas que se mencionaron en el párrafo que antecede.

Finalmente, la fracción III, tal y como lo había recomendado cierto sector de la doctrina,²²⁴ establece como una novedad las bases mínimas para la organización de los organismos judiciales de las

²²³ Vid. Madrid Hurtado, Miguel de la, "La división de poderes en las entidades de la Federación mexicana", en *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977, pp. 125 y 130.

²²⁴ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "La división de poderes y el organismo Judicial en las entidades federativas", en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 219-220; Ovalle José, "El Poder Judicial en las entidades federativas", en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982, pp. 218-219.

entidades federativas y, si bien en algunos aspectos hubiera sido deseable que la reforma respectiva fuera más amplia —especialmente en cuanto a asegurar una mayor estabilidad a magistrados y jueces, así como a profundizar en las características de la carrera judicial—, es indudable que representa un avance significativo para la consecución de la independencia judicial de los estados. Precisamente, después de prever que los tribunales correspondientes serán establecidos en las constituciones locales —respetando la diversidad local y los deseos de cada entidad federativa respecto de los tipos y características de los mismos—, se prevé que tales constituciones y las leyes orgánicas respectivas deberán garantizar la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, complementando lo previsto en el artículo 17 constitucional sobre el particular, en el entendido que en éste también se alude a que se deberá garantizar la plena ejecución de las resoluciones judiciales.

Asimismo, en el tercer párrafo de la fracción III del artículo 116 se prevén las bases de la carrera judicial, al establecer que en las leyes orgánicas de los tribunales se consignarán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados. Esta debe ser la pauta para que las leyes estatales procuren establecer sistemas de selección para el ingreso de la judicatura y sistemas para la preparación y formación de los jueces; igualmente, se alude a la estabilidad que deben tener los funcionarios judiciales de los estados.

El párrafo siguiente consigna que los magistrados de los tribunales de los estados deberán reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, conforme al artículo 95 de la Constitución. Asimismo, se prevé que los nombramientos de magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Quizá la más importante de estas bases sea la que contiene el penúltimo párrafo de la fracción III, que dice que los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales; podrán ser reelegidos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los estados. Esta es una reforma fundamental porque

establece la permanencia de los magistrados, una vez que sean ratificados para un segundo periodo. Es una práctica lamentable el hecho de que los poderes judiciales estatales se renueven al mismo tiempo que se renueva el Ejecutivo del estado. Con esta reforma se empiezan a dar las bases para que los magistrados puedan tener una mayor estabilidad. Estas son bases mínimas, porque hay constituciones y leyes orgánicas de las entidades federativas que prevén directamente la inamovilidad desde el primer nombramiento; como estas son bases mínimas, las leyes que establezcan condiciones más favorables para el desempeño de la magistratura no resultarán contrarias a la Constitución federal.²²⁵ Por último, la fracción en estudio establece que los magistrados y jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Antes de iniciar el desarrollo del inciso siguiente es conveniente apuntar el recato mostrado por el Senado durante las dos gestiones presidenciales más recientes en cuanto a que no se ha dado el caso de la intervención federal en las entidades federativas con motivo de la llamada “declaración de desaparición de poderes”, resultando importante, quizá como un freno, la aprobación en diciembre de 1978 de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 constitucional.

b) El Distrito Federal

Con objeto de reivindicar, así sea parcialmente, a los ciudadanos del Distrito Federal en el ejercicio de sus derechos políticos —recuérdese que en 1928 se suprimió en éste el régimen municipal—, con fecha 10 de agosto de 1987 se publicó la reforma al artículo 73, fracción VI, de la Constitución para establecer la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana integrado con 40 miembros electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa y 26 según el de representación proporcional, previéndose dos periodos ordinarios de sesiones.

Entre las facultades más importantes de la Asamblea está la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno

²²⁵ Cfr. Ovalle, “La Constitución federal y las bases para los poderes judiciales de los estados”, en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 587-588.

para el Distrito Federal en determinadas materias, por lo que en este ámbito implica una descentralización de la facultad reglamentaria del presidente de la República para ser conferida a dicha Asamblea de Representantes. Las materias aludidas son: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamiento; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario, turismo y servicio de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social, y acción cultural. Igualmente, se prevé para la Asamblea la facultad de iniciar, ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, así como la de aprobar, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior.

Asimismo, debe destacarse que de conformidad con la propia reforma constitucional y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada el 2 de febrero de 1988, la Asamblea está facultada también para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población del Distrito Federal y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles.

En este sentido, la Asamblea está facultada para proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios del Distrito Federal; recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, para ser considerado por la Cámara de Diputados durante la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal; citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraes-

tatales del Distrito Federal, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal; convocar a consulta pública sobre cualesquiera de las materias de su competencia; formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana; analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el pleno de la asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión, y aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que haga el presidente de la República.

c) La reforma municipal

Uno de los pasos más significativos en el proceso de descentralización y democratización del país se dio con la reforma constitucional al artículo 115, publicada el 3 de febrero de 1983, que tiende a fortalecer la autonomía económica de los municipios y a establecer bases para las relaciones de las autoridades de los estados con los ayuntamientos. De acuerdo con Jorge Carpizo,²²⁶ los principales aspectos de la reforma son:

i) Se uniforman en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley. Para estos casos se otorga el derecho de audiencia, el quórum de votación es calificado; es decir, necesita del acuerdo de las dos terceras partes del total de las legislaturas locales, lo cual constituye una garantía de su exacta y correcta aplicación, ya que requiere el concurso de los diputados de diversos partidos políticos.

Sin duda, en este aspecto, la reforma ha traído notables logros en cuanto a la autonomía y la vida independiente de los municipios. Así, mientras que en los seis años inmediatos anteriores a la mencionada reforma constitucional (1977-enero de 1983) se presentaron aproximadamente sesenta casos de suspensión o desaparición de autoridades municipales, en el periodo posterior a la misma

²²⁶ Cfr. Carpizo Jorge, "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 233-242.

reforma, que abarca de febrero de 1983 a la fecha (cinco años, seis meses), tan sólo se han presentado, aproximadamente, un total de doce casos de suspensión o desaparición de autoridades municipales, de los cuales debe advertirse que siete casos tuvieron lugar en 1983, fecha en la que aún no se aplicaban las reformas a las constituciones locales y a las leyes orgánicas municipales, de acuerdo con lo establecido en el nuevo texto del artículo 115 de la Constitución federal.²²⁷

ii) Se dispone que si alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que disponga la ley.

iii) Se otorgan facultades legislativas a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno; y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

iv) Se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, mismos que podrán ofrecer con el auxilio de los estados cuando sea necesario y así lo determinen las leyes, creándose también un sistema flexible para dividir la competencia entre los estados y los municipios.

v) De conformidad con el principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra Constitución, se prevé que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.

vi) Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios con la finalidad de fortalecerlas, representando uno de los puntos de mayor trascendencia de toda la reforma.

Así pues, se establece que los ingresos que tendrán los municipios se integrarán con los rendimientos de sus bienes y las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan, pero en todo caso percibirán lo relacionado con el impuesto predial, las participaciones federales, y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo. Respecto al impuesto predial, se establece que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las labores relativas a la administración de esas contribuciones.

²²⁷ El autor agradece la valiosa colaboración del Centro de Documentación de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en la recopilación de la información aquí utilizada.

vii) Se explicita que las leyes de ingresos de los ayuntamientos serán aprobadas por las legislaturas locales, las que revisarán sus cuentas públicas. A su vez, se dispone que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, de acuerdo con los ingresos disponibles.

viii) Se especifica la competencia del municipio respecto del desarrollo urbano y se prevé que, para cumplir con esas facultades, podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales y estatales, y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, tal y como ya señalaba el artículo 115 antes de la reforma. Al respecto, se contempla la facultad de los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

ix) Se prescribe que todos los ayuntamientos —ya no tan sólo aquellos cuya población fuese de 300 000 habitantes o más (de los cuales sólo hay 36 municipios de un total de 2 377)—, se integrarán conforme al principio de representación proporcional, de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas.

x) Finalmente, se establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, sin especificar el apartado correspondiente.

En general, se puede reiterar que se trata de una reforma significativa en favor de la descentralización de la vida nacional y del fortalecimiento y autonomía municipal respecto de las entidades federativas, si bien se estima indispensable proceder ahora a redistribuir facultades y recursos entre la Federación y los estados para que, en la medida en que se transfieran aquéllos a éstos, pueda efectivamente traducirse en su oportunidad en un cúmulo mayor de facultades y recursos para los municipios.

Pues bien es conveniente insistir en que las reformas aquí propuestas no buscan propiamente debilitar al Ejecutivo, ya que la existencia de un ejecutivo constitucionalmente fuerte no sólo no es censurable y corresponde a un fenómeno generalizado en los sistemas políticos contemporáneos sino, incluso, se considera necesaria para que pueda responder oportuna y eficientemente a los diversos

problemas internos y externos que se le presenten, en tanto que la presunta debilidad del Ejecutivo podría traducirse en la vulnerabilidad de la comunidad que constituye el sistema respectivo. Así pues, lo que se pretende corregir la ausencia de límites efectivos al Ejecutivo en ciertas áreas e impedir el abuso del poder público, propósito tradicional del llamado "principio de la división de poderes"; para lo cual se propone no la adopción de un falso gobierno congresional o judicialista —el primero de los cuales arrojó experiencias negativas en nuestro país a mediados del siglo pasado y el segundo es ajeno a nuestra tradición— sino la modernización, perfeccionamiento y complementación de varios de los controles previstos en nuestro sistema presidencial para lograr su eficacia práctica y garantizar la regularidad constitucional de las funciones atribuidas a cada uno de los órganos del poder público, a través de un mejor equilibrio entre los mismos y de su estricta vigilancia para que éstos se sujeten a sus respectivos límites.

CUADRO I

CURULES OBTENIDAS POR EL PAN, PPS Y PARM, 1964-1979

<i>Legislatura</i>		<i>PAN</i>	<i>PPS</i>	<i>PARM</i>	<i>Total</i>
XLVI	(1964-1967)	18	9	5	32
XLVII	(1967-1970)	20 (1-19) *	10	6 (1-5) *	36
XLVIII	(1970-1973)	20	10	5	35
XLIX	(1973-1976)	23 (2-21) *	10	6	39
L	(1976-1979)	20	12	10 (1-9) *	42
Total		101	51	32	184

* Las cifras entre paréntesis expresan la distribución entre diputados de mayoría (en primer lugar) y de partido (en segundo lugar).

FUENTE: Patiño Camarena, Javier, "Las elecciones de diputados: Su significado político, jurídico y estadístico", en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 218.

CUADRO II

NÚMERO DE CURULES OBTENIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE PARTICIPARON EN LAS ELECCIONES DE 1979, 1982, 1985 Y 1988

ELECCIONES DE 1979			ELECCIONES DE 1982			ELECCIONES DE 1985			ELECCIONES DE 1988			
Partidos	Mayoría relativa	Representación proporcional	Partidos	Mayoría relativa	Representación proporcional	Partidos	Mayoría relativa	Representación proporcional	Partidos	Mayoría ¹ relativa	Partidos	Representación proporcional ³
PAM	4	30	PAN	1	50	PAN	9	32	PAN	38	PAN	63
PARM	—	12	PARM	—	—	PARM	2	9			PARM	25
PCM	—	18	PSUM	—	17	PSUM	—	12			PMS	19
PDM	—	10	PDM	—	12	PDM	—	12				
PPS	—	11	PPS	—	10	PPS	—	11			PPS	32
PRI	296	—	PRI	299	—	PRI	289	—	PRI	233	PRI	27
PST	—	10	PST	—	11	PST	—	12			PFCRM	34
						PMT	—	6	Coalición ²	29		
Total	300	100	Total	300	100	PRT	—	6				
						Total	300	100	Total	300	Total	200

¹ Datos publicados en el periódico *Excélsior* el día miércoles 31 de agosto de 1988, p. 1.

² La coalición estuvo integrada por los siguientes partidos: PPS, PFCRN, PARM y PPS. Según el reparto definitivo habrá 129 diputados opositores de izquierda integrados en el Frente Democrático Nacional y 101 del Partido Acción Nacional (Datos publicados en el periódico *Excélsior* el día miércoles 31 de agosto de 1988, p. 26-A).

³ Datos publicados en el periódico *La Jornada* el día miércoles 31 de agosto de 1988, p. 1.