

TÓPICOS CONSTITUCIONALES

1. ¿Reformas constitucionales, para qué?

En estos años han prosperado enmiendas a la Constitución de Querétaro, que fue promulgada precisamente hace 75 años, de tal hondura y trascendencia que arrojan una interrogante: ¿reformas constitucionales, para qué?

En 1990 tuvieron lugar cambios a la Constitución en cuanto al sistema electoral y la vida de los partidos, y la reprivatización bancaria. En 1991-1992 se han modificado las soluciones constitucionales en materia de defensa de los derechos humanos, propiedad rural y justicia agraria, estatuto de las Iglesias y derechos de las etnias indígenas.

Las enmiendas de 1990 se inician aun cuando el partido en el poder –el Partido Revolucionario Institucional–, por primera vez desde 1929 no poseía la mayoría calificada de las dos terceras partes para perfeccionarlas por sí; y requirió de un entendimiento parlamentario con otras fracciones para reunir la mayoría de ley, y para sustentarlas en una amplia base de consenso. Los cambios que entraron en vigor en 1992, y pese a que el PRI poseía ya la mayoría calificada, también se aprobaron con el concurso de varias fracciones parlamentarias.

La nacionalización bancaria de 1982 significó el último canto de cisne de un intervencionismo estatal exacerbado, agota-

do ya el modelo económico definido en los años veinte, como sucedía para esas fecha en Estados Unidos con el modelo liberal –en la terminología estadounidense– que iniciara en 1933 Franklin D. Roosevelt, y llegara a finales con Carter. La corrección del modelo económico para arribar a una efectiva *rectoría del Estado*, en lugar de un Estado empresario ubicuo y no financiable, principia con el Presidente De la Madrid, y se profundiza y acelera con el actual Gobierno de Salinas de Gortari.

Así, la administración anterior mueve a los organismos bancarios de la arena de las instituciones estrictamente estatales, al terreno de las entidades de economía mixta, con la colocación del 34 por ciento de su capital entre los particulares. En 1990 se reforma el régimen de la propiedad, en su modalidad más avanzada, la financiera, para devolver la banca a la iniciativa privada, modificándose el artículo 28, y reservándose el Estado las facultades rectoras y de autoridad concedente. A ello no fue ajeno que la estatización de 1982 nunca pudo afianzarse en los sentimientos ciudadanos, porque fue vista como una sanción intempestiva a los banqueros, o como la constitucionalización de una medida anticrisis, más que como un auténtico acto nacionalizador.

Lo cierto es que el Constituyente de 1917 no se planteó esa estatización, sino tan sólo la rectoría del servicio bancario por medio de la banca central y de facultades reguladoras. El cambio de 1990 amplió la economía de mercado y activó la reconciliación entre el Gobierno (y el PRI) y los empresarios, para dinamizar la inversión privada nacional y extranjera, lo que es consecuente con la desaparición del déficit presupuestal, la baja del endeudamiento público y la reorientación del gasto.

La reforma de 1990 a las bases electorales de la Constitución se entiende en función del traumático 6 de julio de 1988, en el que las principales fuerzas opositoras objetaron la transparencia electoral, pues se encaminó a perfeccionar los proce-

sos electorales: una entidad organizadora de comicios más técnica y neutral, y una magistratura electoral más confiable e imparcial. El propósito no era otro que el establecimiento de mecanismos eficaces para dar cauce y ritmo a la aceleración del proceso democrático, y para ampliar la credibilidad primero, y la legitimidad del sistema político después, desechándose la violencia e integrando a todas las corrientes políticas en un arreglo progresivamente pluripartidista.

Las reformas de 1991-1992 sobre los derechos de los indígenas y para la protección de los derechos humanos, por su bondad intrínseca, provocaron la convergencia de todos, aunque no faltaron quienes hubieran deseado mayor arrojo, o formularon objeciones técnico-jurídicas francamente culteranas. La adición al artículo 4o. reconoce que México es una sociedad pluriétnica y pluricultural, y liquida una paradoja política repugnante: la Constitución de Querétaro ignoraba la *cuestión indígena*, a pesar de que la causa eficiente de la Revolución (quienes la hicieron), sobre todo para 1917, eran campesinos indígenas en su gran mayoría.

Aun los que piensan que se avecina una fase de exaltación neoliberal, no pueden más que admitir que se consagró un nuevo derecho social.

La elevación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a rango constitucional, por enmiendas al artículo 102, culmina el giro que se inició dos años antes, puesto que a los mecanismos de salvaguarda de los derechos del hombre, como el muy meritorio juicio de amparo, se añade un mecanismo que es una verdadera innovación institucional. La CNDH -y la que en cada estado se forme- representa una magistratura moral y de persuasión, que no requiere ajustarse a los formalismos y parsimonias propios de la protección jurisdiccional.

Ese cambio es una vigorosa respuesta al hecho incontrovertible de que el asunto de los derechos humanos se ha internacionalizado y que hay un consenso universal: que se deben hacer mayores esfuerzos para que se disfruten los derechos humanos y se combata la impunidad, por sutiles que sean en ocasiones las violaciones.

Las reformas al régimen agrario y al estatuto de las Iglesias han suscitado polémicas, que tardarán mucho en disiparse, porque tocan fibras sensibles del sistema mexicano de vida. El artículo 27 reformado establece una jurisdicción agraria (los tribunales agrarios) que no pertenece al Poder Judicial, pero que extingue una de las expresiones del presidencialismo constitucional; otorga al ejidatario la potestad de convertir su derecho de usufructo parcelario en un genuino derecho de propiedad, y de asociarse con particulares, si así lo desea; y permite las empresas mercantiles en el agro. Se trata de un cambio constitucional que modifica el régimen de propiedad agraria, la raíz de las relaciones de la sociedad rural.

Fueron varias las razones para esa enmienda, y todas de densidad. Sólo recojo dos. El artículo 27 que se reformó no era el de 1917, puesto que su mayor contenido al efecto se le incorporó en 1934, y en sucesivas reformas, toda vez que la Revolución no fue originalmente *ejidalista*. El zapatismo, en el Sur, pugnó por la reivindicación de las tierras indígenas –comunales– y de las tierras de uso común de los pueblos, de las que habían sido despojados al amparo de los gobiernos liberales; y los revolucionarios del norte reclamaron la distribución de los latifundios para la formación de propiedades privadas –"la pequeña propiedad". Fue hasta el régimen del Presidente Cárdenas, tiempos aquellos de entusiasmo colectivista, y los sexenios que siguieron, que se generalizó el *ejidalismo* (la creación de personas colectivas y del derecho de usufructo parcelario para los ejidatarios; no el mero aprovechamiento de tierras ancestrales ni la recuperación de la propiedad perdida).

La nueva solución constitucional, y ésta es la segunda razón que se apunta, no significa que la Reforma Agraria haya fracasado, sino que sus objetivos, y las circunstancias nacionales, se modificaron radicalmente en un proceso que duró ocho décadas. El reparto aseguró la autosuficiencia alimentaria durante lustros, no hay que olvidarlo, y dio estabilidad política a un México todavía turbulento; hoy, el *México estable*, su crecida población, y los nuevos requerimientos del desarrollo, reclaman producción y productividad, y no que éstas se sacrifiquen por una estabilidad que ya está bien consolidada, ni por un falso respeto a lo que los constituyentes no imaginaron.

La modificación del estatuto de las Iglesias –básicamente de la Católica– también está plenamente justificada. El conflicto entre el Estado liberal y el alto clero, que tuvo lugar en el siglo XIX, en el que todavía no existían las grandes instituciones políticas y sociales que hoy se tienen, ni existía el sector salud ni un sistema de educación pública, como tampoco un aparato financiero y una generosa riqueza fiscal, lo que en mucho corría a cargo de la Iglesia, desembocó en la Constitución de Querétaro, que actuó en el terreno eclesiástico más como una versión reformada de la Carta de 1857, que como Carta Fundacional de un constitucionalismo renovado para el siglo XX.

Sesenta y cinco años después, la modificación deliberada de las condiciones del país y una postura más conciliadora de la jerarquía eclesiástica, como ha sucedido al respecto prácticamente en todos los países, hicieron posible y conveniente una nueva normativa, que se acomode hoy al parecer ciudadano y al goce más pleno de los derechos humanos (la personalidad jurídica, los derechos de los sacerdotes y la educación privada religiosa).

Así las cosas, procede recapitular la respuesta a la interrogante: *¿reformas constitucionales, para qué?* Empecemos por la

terminología para que no se oscurezca el concepto, para que la fórmula no oculte el concepto profundo.

Las reformas a la Constitución son para que la Revolución Mexicana, como programa social y proceso ideológico, se desembarace de lo que ya no es operante, sea porque ya dio lo suyo o porque simplemente no funcionó, y se prevenga lo que ha de hacerse para anticipar el futuro.

Las reformas a la Constitución de la Revolución Mexicana son para preservarla, porque sólo se reforma lo que se quiere conservar. Esas reformas nos separan de los soviéticos, pues ellos, finalmente, optaron por no reformar su Revolución; se resolvieron por acabar con ella.

La Revolución Mexicana ha triunfado como movimiento ideológico, si se considera que las llamadas ideas revolucionarias ya no son, como al principio, exclusivas de los miembros del partido en el poder; las abrazan también los impugnadores históricos que la consideraban "pequeño-burguesa" o, por el contrario, "socializante". Incluso no faltan quienes, apoyados en "la ideología revolucionaria", hoy verdadera ideología popular, porque comprende a toda la sociedad mexicana, condenan las reformas constitucionales reivindicando supuestas ortodoxias, por no ajustarse a la "*verdadera Revolución Mexicana*".

¿Reformas Constitucionales, para qué? Para que el sistema mexicano en su conjunto fortalezca los tres grandes títulos de legitimidad que explican la longevidad del sistema de instituciones de México (*instituciones revolucionarias, se dice*): la vigencia de la Revolución, por la actualización de sus medios, y la reafirmación de los verdaderos principios, es el primer título; la efectividad del sufragio, con procesos transparentes, es el segundo; y la eficacia de los gobernantes, con una economía saneada y un saludable proceso democrático, que sea auténtico y no ponga en riesgo la gobernabilidad ni la soberanía nacional, es el tercer título. Reformas constitu-

cionales para asegurar el futuro mediante la relegitimación del sistema mexicano.

Las enmiendas en materia eclesiástica, rural y de indigenismo liquidan en este siglo viejos problemas no resueltos que nos heredó el XIX; mientras que las enmiendas electoral, bancaria y de derechos humanos responden a los nuevos grandes temas del siglo XXI que se anticiparon, y que se vivirán más plenamente en el siglo que se anuncia.

2. El principio constitucional de la no reelección

La no reelección del titular del Poder Ejecutivo es más que una solución constitucional; es un principio histórico que da fundamento a la arquitectura constitucional y al sistema político. Desde la perspectiva histórica, en el siglo XIX la reelección fue el expediente para construir las dictaduras: la de Santa Anna, primero, y la de Porfirio Díaz, después.

La reelección erosionó el balance de Benito Juárez y de Sebastián Lerdo de Tejada, y dio pretexto para los alzamientos de Díaz (el Plan de la Noria en 1871 y el de Tuxtepec en 1876). La permanencia de los presidentes en el poder, y la búsqueda de nuevos mandatos desde la Presidencia misma, contribuyeron en el siglo pasado a la falsificación de los comicios y al uso electoral de los recursos públicos, lo que condujo a toda suerte de discordias e irregularidades constitucionales (rebeliones, golpes de Estado, guerras civiles y hasta "revoluciones"). El siglo XIX legó una convicción a la memoria colectiva: que la reelección provocaba ora la inestabilidad ora el abandono de la salida electoral.

La Revolución Mexicana encuentra en la divisa maderista de 1910 el detonador de un movimiento que liquidó al Porfiriato e instauró un nuevo régimen social y político: *el sufragio efectivo y la no reelección consagrados en el Plan de San Luis* [Poto-

sí]. Ambos principios están vinculados indisolublemente, pues la posibilidad constitucional de que un Presidente estuviera en la liza conllevaba que la maquinaria gubernamental hiciera nugatorio el voto, y torciera la voluntad popular. Piénsese que a principios de esta centuria la elección indirecta, y la ausencia de partidos políticos y de una auténtica jurisdicción electoral, propiciaban las manipulaciones del poder.

Si en 1908, en la entrevista de prensa que concedió al norteamericano Creelman, Díaz, tartufo al fin, expresó que "he tratado de dejar muchas veces el poder; siempre que lo he intentado se me ha hecho desistir de mi propósito, y he permanecido en su ejercicio, creyendo complacer a la nación que confiaba en mí". Francisco I. Madero, dos años después, le reparó postulando en el Plan de San Luis que es "ley suprema de la República *el principio de no reelección*". Tan grande y viva era la repugnancia popular a la perpetuación de Porfirio Díaz a través de sucesivas reelecciones –la última, quizá la más miope, tuvo lugar escasos meses antes del inicio revolucionario del 20 de noviembre de 1910– que, aun sin acoger Madero las demandas de reivindicación popular, desencadenó un movimiento social de tal vigor que no ha perdido totalmente su ímpetu 80 años después.

La evolución constitucional del principio de *no reelección* de inspiración maderista, empero, no culminó hasta las reformas de 1933 que introdujeron la solución vigente. En la etapa preconstitucional el Primer Jefe, Venustiano Carranza, expidió un decreto de reformas a la Constitución de 1857 disponiendo que el Presidente durará en el encargo cuatro años y "nunca podrá ser reelecto", aunque, en ciertos casos, podría serlo quien lo substituyera, siempre que no fuere para el periodo inmediato. Ya en el Constituyente de Querétaro, Carranza propuso una fórmula igual, *misma que se aprobó por unanimidad de 142 votos*.

Diez años después el artículo 83 se modificó para permitir que un Presidente electo popularmente fuera elegible para un solo periodo más, cuando no fuera inmediato. Removido el obstáculo constitucional, Alvaro Obregón, quien gobernó su cuatrienio completo y había sido relevado por Plutarco Elías Calles, triunfó en los comicios del verano de 1928. Al efecto, otras reformas hicieron que el mandato presidencial pasara de cuatro a seis años.

Sin embargo, como es por todos sabido, Obregón fue victimado por un fanático antes de regresar a la Presidencia, en el marco de los conflictos religiosos que se suscitaron entre el Gobierno y la Iglesia Católica con motivo de las disposiciones anticlericales de la Constitución de 1917. Si la redacción original del artículo 83, que permitía que los ex presidentes interinos, provisionales o sustitutos, aspiraran a ser presidentes de elección popular, no fue extraña a la dolorosa rebelión de Adolfo de la Huerta en 1923, las enmiendas de 1927 llevaron al magnicidio.

Finalmente, en 1933 se incorporó al multicitado artículo 83 la prohibición absoluta y total que hoy subsiste: "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

La no reelección absoluta no es una solución universal. En los regímenes parlamentarios, en los que los gobiernos emanan de la asamblea parlamentaria, los jefes de gobierno se pueden reelegir indefinidamente (Felipe González computó ya 10 años, y Margaret Thatcher actuó como Primera Ministra más de 11 años). Los jefes de Estado en esos regímenes son vitalicios, salvo abdicación (como en Gran Bretaña), no se pue-

den reelegir (es el caso de Italia) o no tienen restricción para ello (en Alemania).

La limitación absoluta o relativa a la reelección es propia de los sistemas republicanos presidencialistas en los que la Jefatura del Gobierno y la del Estado recaen en la misma persona, quien, además –y esto es tendencia general– funge como líder real del partido en el poder. Aunque el constitucionalismo norteamericano permitía la reelección indefinida del Presidente, *el caso Roosevelt* –el político neoyorquino fue electo cuatro veces como Primer Mandatario de la vecina nación y murió en el encargo– hizo que la Enmienda 22 fijara un tope máximo de dos elecciones.

3. Una ley constitucional para la libertad religiosa

Hasta antes de los recientes cambios, las relaciones del Estado con la Iglesia Católica de México admiten varias etapas; primero, interpenetración de las dos esferas en la etapa colonial 'en torno a la institución del Real Patronato; luego, conflicto por el principio de separación de esas dos esferas en la fase liberal; más tarde, conflicto en la etapa revolucionaria del Estado y la impugnación de la jerarquía a la Carta de Querétaro; y, finalmente, un entendimiento *de facto*, que desactivó la querrela –que había llevado a la Cristiada– pero conculcó la Constitución.

La excesiva prolongación de la última etapa hizo que el estatuto eclesiástico de México, configurado en 1917 y reglamentado en los primeros veinte, se viera por propios y extraños como una excentricidad normativa y un anacronismo, que se traducían en prevaricación cotidiana, por decir lo menos. En particular, la difusión de una cultura universal de derechos humanos y el afianzamiento de los mecanismos de protección internacional contrastaban con la normativa y lesionaban el prestigio del país.

Además, el grosero divorcio entre la Constitución formal (la preceptiva jacobina) y la Constitución real (la dinámica del entendimiento y la tolerancia) socavaba la autoridad moral del régimen.

A finales de 1991 los legisladores del Partido Revolucionario Institucional presentaron una iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 3o., 24, 27 y 130 que fue finalmente aprobada por todas las fracciones, a excepción del PRD y el PPS, y que se puede sintetizar así: ratifica el principio histórico de separación entre el Estado y las Iglesias, así como el del Estado laico; consagra las libertades religiosas fundamentales; otorga a los ministros de culto el derecho de voto activo; confirma la educación pública laica, pero elimina limitaciones a las Iglesias en cuanto a los particulares; previene el derecho de las Iglesias y agrupaciones religiosas a la obtención de personalidad jurídica y, consecuentemente, a disponer del patrimonio indispensable para el logro de sus objetivos; conserva severas restricciones en materia política, y flexibiliza el culto público.

Se crea, y ello es la gran innovación jurídica, la forma legal de *asociación religiosa*.

La iniciativa emanó del PRI para explicitar que se trataba de un cambio fundamental que no se podía acreditar históricamente sólo al gobierno priísta. La propuesta de los priístas –que había sido antecedida en octubre de 1987 por una del PAN, y por otra más del PRD en noviembre de 1990– adopta claras ideas-fuerza: el nuevo estatuto constitucional es congruente con la política de derechos humanos, las Iglesias no deben acumular bienes materiales ni injerirse en política, y se ha de preservar la soberanía del Estado.

El desarrollo político –sinónimo de desarrollo democrático– comprende la secularización de la vida política y civil, según lo confirmó ese estatuto modernizador.

La reglamentación (de la Constitución en materia religiosa) representa un verdadero acontecimiento jurídico y político por su alcance sustantivo, y por el consenso parlamentario en que la sustenta. En primer término, la elaboración de los distintos proyectos se reservó a los partidos, no permitiéndose que Iglesia alguna presentara el propio, así formularan sugerencias sobre cuestiones específicas.

El PARM llevó a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley Federal de Cultos; el PAN la de Ley de Libertades y Asociaciones Religiosas; el PRD la de Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional; y, finalmente, el PRI presentó la iniciativa de Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Con sagacidad para identificar convergencias –que las hubo, y muchas– y tejer los consensos que permitieran que todas las fracciones se corresponsabilizaran de una ley de tal rango histórico, las cuatro iniciativas se turnaron para su análisis a un grupo plural, integrado por todos los partidos, el que rindió un dictamen a la Comisión de Gobernación, también pluripartidista.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público –ya que las fracciones aceptaron la denominación de la mayoría– logró un sutil equilibrio entre el control de las Iglesias (de ahí que sus normas sean de orden público), y la salvaguarda de los derechos religiosos (con lo que las libertades humanas se transforman en auténticas garantías individuales).

La Ley es federal y la autoridad aplicativa es la Secretaría de Gobernación, actuando como auxiliares los estados y ayuntamientos. Los actos que transgredan esta ley serán nulos de pleno derecho, y cuando los lleven a cabo de manera habitual personas, o Iglesias y agrupaciones religiosas, sin contar con el registro constitutivo de asociación religiosa, serán atribuidos a las personas implicadas.

La nueva Ley regula los grandes asuntos religiosos:

- a) *Los derechos religiosos.* El nuevo cuerpo hace una relación de los derechos y las libertades: adoptar una creencia religiosa voluntariamente, o no adoptar ninguna; no ser objeto de discriminación por motivos religiosos; no ser objeto de inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas; asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos, entre otros.
- b) *Los principios rectores.* El Estado es laico y, por ende, *aconfesional*, y no otorga preferencia o privilegio a religión, Iglesia o agrupación religiosa alguna, y entre ellas priva el principio de igualdad; los actos del estado civil de las personas son propios de las autoridades, y las convicciones religiosas no eximen del cumplimiento de las leyes.
- c) *La personalidad jurídica y el patrimonio eclesiástico.* Las Iglesias y las agrupaciones religiosas gozan de personalidad jurídica si obtienen su registro de asociación religiosa ante la Secretaría de Gobernación, para lo cual han de reunir los requisitos que la propia ley establece; y, consiguientemente, tendrán patrimonio, pero sólo el que sea indispensable para la realización de sus fines. Para que una asociación religiosa adquiera bienes patrimoniales, en los casos que la Ley contempla (por ejemplo, los inmuebles), se debe obtener una *declaración de procedencia* de la Secretaría de Gobernación, con lo que se pretende evitar que se reponga el problema de la acumulación de "los bienes de manos muertas", que llevó en el siglo XIX a la desamortización forzosa, y a uno de los conflictos más enconados que conozca la historia de México.
- d) *La figura jurídica de la asociación religiosa.* La Ley construye una figura asociativa absolutamente nueva, que sólo pueden adoptar las Iglesias y las agrupaciones religiosas: *la aso-*

ciación religiosa. Sin ella, una entidad religiosa no alcanza la personalidad jurídica ni el patrimonio inherente.

Siendo una sola figura, su estructuración normativa tuvo que ser flexible de modo que se acomodara a los requerimientos de una Iglesia histórica, enorme, con una organización amplia y compleja, y con muy diversas manifestaciones, como la Católica, y también a Iglesias modestas, casi marginales, o con escasa densidad.

Dentro de una misma Iglesia varias entidades y divisiones internas pueden estructurarse como asociaciones religiosas y poseer así una propia personalidad jurídica.

- e) *Las Iglesias y la política.* Además de que el artículo 130 constitucional prosiga las prohibiciones al activismo político de las Iglesias y agrupaciones religiosas, y a la vinculación con partidos y asuntos electorales, se señala en la Ley que los ministros de culto pueden votar, pero para ser votados o desempeñar cargos públicos superiores deben haberse separado de su ministerio cuando menos con 5 años de antelación.
- f) *El culto público.* La Ley racionaliza al máximo la regulación del Estado y elimina múltiples prohibiciones imprácticas, que repugnaban a las tradiciones mexicanas o se distanciaban de la teoría de los derechos humanos. Los actos religiosos de culto público se realizarán ordinariamente en los templos, y los extraordinarios podrán hacerse fuera de ellos, requiriéndose en algunos casos autorización, en otros sólo dar aviso a las autoridades y, en otros más, sin trámite alguno.
- g) *Las infracciones y sanciones.* Se hace el señalamiento de varias conductas que se consideran infracciones (violaciones) a la Ley, y las sanciones correspondientes (apercibimiento, multa, clausura de locales, suspensión

de derechos y cancelación del registro) y, con el propósito de no dejar en la indefensión a los interesados, se instituye un medio de impugnación de los actos de la autoridad (recurso de revisión).

- h) *Otros contenidos.* Las dimensiones fiscales, laborales, educativas y de salud de las Iglesias, agrupaciones religiosas o de sus miembros, quedan sujetas a las leyes aplicables.

Los artículos 30., 24, 27 y 130 reformados y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, ponen los fundamentos de lo que pronto será el *derecho eclesiástico mexicano*, sustentado en las tesis judiciales, criterios administrativos, aportes doctrinales y evoluciones reglamentarias, que contribuirá al goce efectivo de los derechos religiosos, y garantizará la observancia de los principios históricos que rigen las relaciones entre el Estado y las Iglesias.

4. Una institución constitucional: El informe presidencial

El informe del Ejecutivo, matices y modalidades de por medio, se ha dado regularmente a lo largo de la evolución republicana de nuestro país, con excepciones contadas (durante la llamada Guerra de los 3 Años y la Intervención Francesa, por ejemplo). Se incorpora a la historia constitucional como un legado de la Constitución norteamericana de 1787 y de la de Cádiz de 1812.

Ambas cartas aportan el perfil fundamental de los informes: la Carta gaditana, fruto del espíritu liberal y anticipo del constitucionalismo democrático, prescribe que el Rey asistirá a la apertura de las Cortes y a su cierre, y que el Monarca "hará un discurso en el que propondrá a las Cortes lo que crea conveniente, al que el Presidente [de las Cortes] contestará en términos generales", mientras que la de Estados Unidos, verdadera obra del genio colectivo, dispone que "el Presidente in-

formará periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión y recomendará a su consideración aquellas medidas que él estime necesarias y convenientes".

La Constitución de 1824 adopta la presencia del Presidente de la República al inicio del periodo de sesiones y la formulación de un discurso (no de un informe, como los norteamericanos) "análogo a ese acto tan importante"; y previene una respuesta de la Cámara, que no está considerada en la Carta de Filadelfia.

Tocó a la Constitución de 1857 definir que el discurso del Presidente fuera en realidad un informe -como el norteamericano- pues en él habrá de manifestar "el estado que guarde el país" ("la Unión", dice la Constitución norteamericana).

Y se conserva la respuesta del Presidente del Congreso que seguirá siendo "en términos generales", según reza la Constitución de Cádiz.

El informe responde a una doble lógica: favorecer el control político que ejerce el Congreso, y evitar que la exaltación de la división de poderes desarticule la actividad del Estado. Se proporcionan datos sobre la marcha de la administración pública y, con ello, el Congreso tiene mayores elementos para evaluar políticamente el desempeño del aparato administrativo, sin que pueda emitir actos que surtan efectos jurídicos sobre ese poder; y a la vez difundir ante la ciudadanía las opiniones de los legisladores, así como dar resonancia cameral al sentir de los ciudadanos. Es un ejercicio político, así se ciementa en cuestiones técnicas.

El informe es una aplicación de los principios de coordinación, comunicación y colaboración, ejes de la división de poderes, ya que le permite a las Cámaras estar al tanto del acontecer administrativo y político, para así ejercer sus facultades legislativas y de deliberación con mayor tino y pertinencia,

evitándose un aislamiento que desarticularía el funcionamiento estatal.

La información proporciona a los congresistas una visión de conjunto, que es puesta en juego cuando se conocen las iniciativas de ley, el llamado paquete fiscal de cada año, y las decisiones de índole económica que adopta el Ejecutivo en la esfera administrativa.

La información y las apreciaciones que aporta el Presidente de la República se completan con la memoria que cada Secretario entrega sobre el estado de su ramo, "luego que esté abierto el periodo ordinario de sesiones".

El informe es presentado por el Presidente de la República al Congreso General, que integran todos los senadores y diputados, y no las cámaras separadamente. El Congreso General, entendido como un órgano distinto a los dos cuerpos que integran la solución bicameralista, se reúne y sesiona sólo en los casos en que expresa y limitativamente la propia Constitución señala: cuando un Presidente proteste el encargo, rinda el informe, y cuando sea el caso de que se designe a quien haya de sustituirlo.

Dados los términos del artículo 69 constitucional, la presentación del informe puede ser leída y por escrito, como ha sido costumbre institucional, o sólo escrita. Con posterioridad cada Cámara, por separado, analiza y delibera –un Congreso es, sobre todo, un órgano deliberante– en las denominadas sesiones de glosa, sin que proceda formalmente un acto jurídico de aprobación.

Antes de la Constitución de Querétaro, era usual que los presidentes acudieran a rendir su informe en las dos ocasiones en que se iniciaban los periodos ordinarios cada año, así como a su cierre.

Las sesiones del Congreso General tienen lugar en el recinto de la Cámara de Diputados, o en el que se habilite al efecto, e invariablemente son presididas por el Presidente de esa Cámara. Su organización y funcionamiento están regidos por la Constitución, la Ley Orgánica de 1979 y el viejo reglamento de 1934, que en algunas ocasiones requieren, para su aplicación, de acuerdos parlamentarios de las fracciones.

Esos cuerpos normativos son prácticamente omisos en lo que se refiere a la sesión de apertura (en la que se presenta el informe) a no ser para decir que "los senadores y diputados asistirán en traje de etiqueta", según prescribe el añoso reglamento de 1934; que el titular del Ejecutivo se sentará a la izquierda del Presidente del Congreso, y que éste contestará "al discurso" del Presidente "en términos generales", según la fórmula legal inveterada.

La doble investidura del Jefe del Ejecutivo (Jefe del Estado y Jefe del Gobierno) y su carácter electivo -por sufragio universal y directo- y toda vez que el Gobierno se integra sin injerencia del Congreso, hacen que la rendición del informe no dé paso a un debate con los legisladores, como sucede en el parlamentarismo con los jefes de Gobierno, que al tiempo son cabezas de la mayoría parlamentaria: se presenta el informe y es contestado sin que haya lugar para preguntas y respuestas, o réplicas y dúplicas. Acaso en las sesiones de glosa o con posterioridad, las cámaras podrían constitucionalmente hacer comparecer a los secretarios de despacho, y plantearles los asuntos que se desprendan del informe o de sus respectivas memorias.

El régimen presidencial mexicano contempla esas comparencias y la formación de comisiones de investigación, pero no las interpelaciones al Presidente en los términos del derecho parlamentario universal. Tampoco están previstos los votos de censura, las preguntas escritas como acto jurídico-político de los

parlamentarios, ni mucho menos la fórmula del sabroso *question time* británico.

Fue a partir del VI Informe del Presidente De la Madrid en 1988, según sucedió después en los dos primeros informes del Presidente Salinas, que aparecieron las interrupciones de congresistas opositores, que no *interpelaciones* en sentido técnico, y otras manifestaciones de cuestionamiento que quebrantan las normas de cortesía institucional y carecen de sustento constitucional. Por otra parte, en los últimos tres años, a través de sendos acuerdos parlamentarios, se ha modificado la costumbre constitucional, y para dar cauce y oportunidad al pluralismo parlamentario, cada fracción pronuncia un discurso antes de que el Presidente de la República se introduzca al recinto, con el que fijan sus respectivas posiciones sobre la marcha de la nación.

Esta última innovación va más allá de la norma, pero no la vulnera realmente.

Antes del 6 de julio de 1988, verdadera explosión pluralista, sólo se recuerdan unos cuantos informes en los que se rompió la rutina protocolaria que la Constitución y el unipartidismo virtual de la época imponían: tal vez sea el caso de las ásperas contestaciones de los diputados Prieto Laurens en 1922 y de Herminio Ahumada en 1944 a los informes de Obregón y Avila Camacho, y el exabrupto de Aurelio Manrique con el Presidente Calles.