



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas  
y Sociales

Coordinación de Ciencia Política

## ANALISIS POLITICO DEL SISTEMA JURIDICO DEL ESTADO MEXICANO

T E S I S

Que Para obtener el Título de  
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(Ciencia Política)

P r e s e n t a:  
JOSE ANTONIO CORTES

Asesor (a) : Lic. Laura Medinilla Vázquez



México, D.F.

Mayo del 2000

278431



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**AGRADECIMIENTOS**

**Y**

**DEDICATORIAS**

Al Movimiento Estudiantil  
Universitario de 1999-2000  
(especialmente a los compañeros  
estudiantes del C.C.H. SUR)

Por su defensa de la  
educación pública y gratuita, así  
como su lucha, oposición y  
resistencia al proyecto  
privatizador de nuestra  
Universidad.

"Luchar por una idea  
redentora es practicar la más  
bella de las virtudes: la virtud  
del sacrificio fecundo y  
desinteresado. Pero luchar no es  
entregarse al martirio o buscar  
la muerte. Luchar es esforzarse  
por vencer. La lucha es la vida  
misma encrespada y rugiente que  
abomina el suicidio y sabe herir  
y triunfar."

Narciso Bassols

Agradezco y dedico la presente Tesis de licenciatura en Ciencia Política a mi familia: AUREA (+), MARIA LUISA, MARIA DOLORES, RAQUEL y FEDERICO; especialmente a las cuatro estrellas de mi universo, cuya brillante y poderosa luz ha iluminado mi arduo y largo camino por la vida, con su afecto, abnegación, aliento, amor, ánimo, apoyo, armonía, atención, ayuda, bondad, carácter, cariño, comprensión, confianza, consejos, cuidados, dedicación, desvelos, dignidad, educación, entrega, esfuerzos, fe, fortaleza, generosidad, lágrimas, lealtad, paciencia, principios, respeto, sacrificio, sensibilidad, sonrisas, talento, ternura, tiempo, tolerancia, valor, valores y sabiduría. Ellas constituyen mi fuente inagotable de ejemplo a seguir: por sus cualidades y virtudes, por sus pensamientos y voluntad, por sus palabras y acciones. En todo caso, mis decisiones, defectos, derrotas, equivocaciones, errores, fracasos, limitaciones y omisiones, son de mi absoluta y entera responsabilidad. Gracias por haberme dado todo sin exigirme nada a cambio: para ustedes mi admiración, cariño y respeto, ayer, hoy, mañana, y por siempre.

Mi agradecimiento sincero y permanente a la profesora LAURA MEDINILLA VAZQUEZ por haber sido mi asesora de tesis, por su ayuda, apoyo, tiempo, paciencia, comentarios y consejos en la revisión de mi trabajo de investigación, pero, sobre todo, agradezco su amistad y su confianza que me ha otorgado inmerecidamente.

Agradezco también a los profesores ELSA MARTINEZ ORTIZ y RAUL FIDEL ROCHA Y ALVARADO, coordinadores del Seminario de Titulación del C.C.H. SUR (mi segunda casa), por su ayuda, apoyo, paciencia, tiempo y puntos de vista de carácter metodológico y técnico respecto de mi tesis.

Así también, agradezco a los profesores: FRANCISCO PATIÑO ORTIZ, JULIO ANGEL CARDONA MARTINEZ, JOSE LUIS BURGOS PEREZ y VALERIANO RAMIREZ MEDINA, por la revisión, comentarios y aprobación de mi trabajo escrito.

Mención especial, es la siguiente: mi gratitud y reconocimiento a LUCRECIA ANGULO TAPIA por su apoyo, dedicación, esfuerzo, paciencia y profesionalismo, al excepcional y valioso trabajo de cómputo de mis extensos e interminables escritos de tesis. Además, esta etapa de convivencia me ha permitido obtener su amistad y su confianza: por todo esto, mi más profundo y sincero agradecimiento.

A mis amigos del pasado,  
presente, futuro, y de siempre,  
les agradezco su amistad,  
confianza, lealtad y respeto,  
sobre todo, a quienes han  
permanecido en el transcurso del  
tiempo y del espacio, en acto o  
en potencia, aquí y hoy, en el  
recuerdo, o en el olvido:

Mickey  
Gabriel  
Ramón  
Juan José  
Silvia  
Luis Francisco  
Raciel  
Pedro  
Juan  
Catalina  
Martín  
Tito  
José Luis  
Joel  
Alejandra  
Oscar  
Carmen Georgina  
Miguel Angel  
Benjamín  
Eduardo  
José Antonio  
David Rodrigo  
Alejandro  
...

Para mí ha sido, es, y seguirá siendo un gran honor y una profunda satisfacción, el haber tenido la oportunidad de estudiar en escuelas públicas (con el apoyo moral y material de mi familia), y ser orgullosamente universitario.

He recorrido gradualmente un conjunto de instituciones educativas que me han permitido tener una formación, preparación y superación ética, intelectual y profesional:

Jardín de Niños:

"Profr. José Calvo S."

Primaria:

"Escuela Amado Nervo"

Secundaria:

No. 10, "Profr. Leopoldo Ayala"

Bachillerato:

Colegio de Ciencias y Humanidades, Plantel Sur: UNAM.

Facultad de Derecho: UNAM.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: UNAM.

Facultad de Filosofía y Letras: UNAM.

(en donde estudié las carreras de derecho, ciencia política y filosofía, respectivamente).

De mis escuelas primaria y secundaria, así como del bachillerato, y, especialmente de parte de mis maestros (mujeres y hombres por igual), recibí una educación científica, laica, humanista y moral; amplia cultura general; el desarrollo de una actitud analítica, crítica, reflexiva y propositiva (aunque luego resulte que se pueda formar una conducta de "peligrosidad social"); un conjunto de valores sociales, como: respeto a la dignidad humana; amor a la patria

(hoy día en desuso por culpa del neoliberalismo); comprensión de nuestros problemas nacionales (aunque esto también pueda considerarse "subversivo" en estos tiempos); defensa de nuestra independencia y soberanía (asignatura no aprendida por nuestros gobernantes tecnócratas); y, una conciencia y convicción en el interés general de la sociedad por encima de los intereses particulares (esto es quizá, lo más difícil de aprender, entender, tener y practicar, porque implica romper y superar nuestra naturaleza individualista y egoísta).

De la Ciencia Jurídica aprendí, en términos generales, que el derecho es el instrumento normativo y racional (porque implica un orden) por excelencia, más importante y necesario en las relaciones entre los individuos y con el Estado, y que está constituido por un conjunto de reglas, principios y valores. En teoría, los sujetos deben acatar y obedecer las normas por convicción, pero si esto no fuese así, siempre quedará la "última instancia" reservada al poder estatal, esto es, la aplicación de la ley por medio de la fuerza o violencia institucional. En este sentido, el derecho puede ser injusto e ilegítimo, de ahí que su valor supremo, lo sea la Justicia.

De la Ciencia Política aprendí, que el poder político estatal es el centro y motor de las relaciones sociales, que implica una división abismal y tajante al interior de la sociedad, entre quienes lo

detentan y lo ejercen (gobernantes), y quienes no lo poseen (gobernados), y, por tanto, lo deben de obedecer aún en contra de su voluntad. Así, el poder es como el péndulo de un reloj que oscila entre la autoridad (legitimidad) y la potestad (fuerza institucional). Por lo tanto, el gobernante o político (lo ideal sería un estadista) debe de mantener un equilibrio entre ambos extremos, con el propósito de evitar caer en excesos o en omisiones que impliquen ingobernabilidad o inestabilidad políticas, y que representen un perjuicio a la sociedad civil. La política es también un arte, el "arte de gobernar" y presenta dos caras o facetas: la platónica-aristotélica y la maquiavélica; la primera, supone el ejercicio del poder desde una concepción idealista sustentada en virtudes y valores morales, cuya finalidad es el "bien común" de la sociedad en su conjunto; la segunda, parte desde una perspectiva realista y material, que desvincula a la política de toda connotación moral y religiosa, y basa el ejercicio del poder en una actividad pragmática, donde el fin justifica los medios, aunque estos sean ilícitos e inmorales, es decir, contrarios a la ley y/o la moral y predomine la razón de la fuerza o "razón de Estado".

De la Filosofía aprendí la extraordinaria capacidad de abstracción y producción teórica del pensamiento humano, cuyo eje central es el ejercicio de la razón: es decir, el logos supera al mito y con ello el hombre inicia su propia liberación

intelectual. El sujeto cognoscente no se conforma con ser un simple observador de su realidad, sino que se cuestiona sobre la misma: la abstrae, la conceptúa, la analiza, la interpreta, la sintetiza y, en consecuencia, teoriza sobre ella. El discurso filosófico implica una búsqueda de la verdad, un saber que supere los conocimientos científico y empírico, y llegar a la esencia de todas las cosas (cosmos, sociedad, hombre), a partir de explicarnos sus causas primeras y fines últimos.

Finalmente, mi agradecimiento y reconocimiento eternos e infinitos a todos mis venerables maestros, habidos y por haber, ya que el aprendizaje significativo, la apropiación de cultura, la preparación profesional y la formación ética, no tendrían razón de ser, sin la existencia, presencia, personalidad y arte de la figura del profesor. Considero, que independientemente de las diversas disciplinas impartidas por estos ilustres personajes, el fin último de su misión es ayudarnos a romper las cadenas de nuestra ignorancia (eslabón por eslabón), y entregarnos la brillante y majestuosa luz del conocimiento, hasta alcanzar a plenitud el libre ejercicio de nuestro intelecto y pensamiento, con humildad, rectitud, respeto y tolerancia para con nuestros semejantes.

Atentamente

JOSE ANTONIO CORTES  
Abril de 1999.

## INDICE.

### INTRODUCCION

CAPITULO I. PODER POLITICO, ESTADO DE DERECHO Y CONSTITUCION POLITICA -----	1
1.1 Consideraciones Teóricas Generales -----	1
1.2 Concepto de poder -----	4
1.2.1 Poder Físico o Material -----	5
1.2.2 Poder Psicológico -----	8
1.2.3 Poder Religioso -----	11
1.2.4 Poder Económico -----	15
1.3 Poder Político -----	18
1.4 Poder Político y Derecho -----	23
1.5 Concepto de Estado -----	28
1.6 Estado de Derecho -----	36
1.7 Teorías de la Constitución -----	41
1.7.1 Conceptos de Constitución -----	41
1.7.2 Teoría de Ferdinand Lasalle -----	45
1.7.3 Teoría de Karl Schmitt -----	47
1.7.4 Teoría de Hans Kelsen -----	50
1.8 Constitución Política de 1917-99 -----	53
1.8.1 Contexto Histórico -----	53
1.8.2 Características Generales -----	58

CAPITULO II. DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES	
(Discurso Constitucional del Proyecto Político	
Económico y Social del Estado Mexicano) -----	
	61
2.1 Consideraciones Teóricas de los Términos y Frase:	
"Decisiones Políticas Fundamentales" -----	61
2.2 Supremacía, Fundamentalidad y Legalidad	
Constitucional -----	67
2.2.1 Consideraciones Generales -----	67
2.2.2 Supremacía Constitucional -----	68
2.2.3 Fundamentalidad Constitucional -----	75
2.2.4 Legalidad Constitucional -----	77
2.3 Inviolabilidad Constitucional -----	84
2.4 Reformabilidad y Rigidez Constitucionales -----	95
2.4.1 Reformabilidad Constitucional -----	95
2.4.2 Rigidez Constitucional -----	101
2.5 Soberanía Nacional y Popular -----	106
2.5.1 Concepto de Soberanía -----	106
2.5.2 Soberanía Nacional y Popular -----	109
2.5.3 Poder Constituyente -----	119
2.5.4 El Derecho a la Revolución -----	122
2.6 Formas de Estado y de Gobierno -----	140
2.6.1 Consideraciones Generales -----	140
2.6.2 Formas de Estado -----	141
2.6.3 Formas de Gobierno -----	156
2.7 División de Poderes -----	160
2.7.1 Consideraciones Teóricas -----	169
2.8 Relaciones Político-Jurídicas entre el	
Estado y la Iglesia -----	176
2.8.1 Antecedentes Históricos -----	176

2.8.2	Artículo 130 Constitucional -----	189
2.8.3	Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público -----	198
2.9	Estado y Educación -----	201
2.9.1	Consideraciones Generales -----	201
2.9.2	Artículo 3° Constitucional -----	205
2.9.3	Ley General de Educación -----	210
2.10	Propiedad Originaria de la Nación y Dominio Directo de los Recursos Naturales. (Soberanía Económica) -----	217
2.10.1	Consideraciones Generales: Artículo 27 Constitucional -----	217
2.11	Prohibición de Monopolios, Areas Estratégicas de la Economía y Empresas de Estado -----	233
2.11.1	Consideraciones Teóricas Generales -----	233
2.11.2	Areas Estratégicas de la Economía -----	236
2.11.3	Empresas de Estado -----	239
2.12	Rectoría Económica del Estado y Planeación Estatad -----	245
2.12.1	Rectoría Económica del Estado -----	245
2.12.2	Planeación Estatal -----	249

CAPITULO III. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL PODER POLITICO DEL ESTADO -----	254
3.1 Poder Ejecutivo Federal -----	254
3.1.1 Consideraciones Teóricas Generales -----	254
3.1.2 Organización y Funcionamiento -----	263
3.1.3 Atribuciones y Facultades -----	288
A) Facultades Legislativas -----	289
1) El Presidente como legislador -----	290
2) El Presidente como titular de la Facultad Reglamentaria -----	292
3) El Presidente como parte en el proceso legislativo -----	299
B) Facultades Ejecutivas (Actos de Gobierno) -----	303
1) Materia de Nombramiento y Remoción ---	303
2) Materia Diplomática o Política Exterior -----	307
3) Materia de Defensa Nacional y Seguridad Interior -----	311
4) Materia Expropiatoria -----	338
5) Materia de Expulsión de Extranjeros --	340
6) Materia de Indulto -----	343
7) Materia de Procuración de Justicia ---	345
a) Procuraduría General de la República -----	346
b) Procuraduría Fiscal de la Federación -----	348
c) Procuraduría General de Justicia Militar -----	350
d) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo -----	351

e) Procuraduría Agraria -----	352
f) Procuraduría Federal del Consumidor -----	354
C) Facultades Jurisdiccionales -----	355
1) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -----	356
2) Tribunal Fiscal de la Federación -----	359
3) Supremo Tribunal Militar -----	360
4) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje -----	361
5) Tribunales del Trabajo:	
Juntas Federales o Locales de Conciliación; -----	363
Juntas Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje -----	363
6) Tribunales Agrarios -----	366
7) Consejo de Menores de la Secretaría de Gobernación -----	367
8) Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación -----	369
3.2 Poder Legislativo Federal -----	371
3.2.1 Consideraciones Teóricas Generales -----	371
3.2.2 Organización y Funcionamiento -----	378
A) Cámara de Diputados -----	380
B) Cámara de Senadores -----	385
C) Requisitos formales para ser Diputado o Senador -----	387
D) Reglas Comunes para ambas Cámaras -----	389
E) Quórum de las Cámaras -----	391
F) Sesiones del Poder Legislativo -----	393

G) Proceso Legislativo -----	396
3.2.3 Atribuciones y Facultades -----	404
A) Congreso de la Unión -----	404
1) Facultades Legislativas -----	404
2) Facultades Politico-Administrativas --	410
3) Facultades Politico- Jurisdiccionales -----	413
B) Cámara de Diputados -----	415
C) Cámara de Senadores -----	417
3.3 Poder Judicial Federal -----	423
3.3.1 Consideraciones Teóricas Generales -----	423
3.3.2 Organización y Funcionamiento -----	426
3.3.3 Atribuciones y Facultades -----	435
A) Juzgados de Distrito -----	437
1) Materia Penal -----	437
2) Materia Civil -----	439
3) Materia de Amparo -----	440
B) Tribunales Unitarios de Circuito -----	441
C) Tribunales Colegiados de Circuito -----	441
D) Tribunal Electoral -----	444
E) Suprema Corte de Justicia -----	448
1) Facultades Politico-Administrativas --	449
2) Facultades Jurisdiccionales -----	450
3) Facultades Legislativas -----	452
CONCLUSIONES -----	463
CITAS -----	478
BIBLIOGRAFIA -----	533

## INTRODUCCION.

El objetivo del presente trabajo de investigación, consiste en llevar a cabo un estudio analítico e interpretativo del sistema jurídico del Estado Mexicano (establecido esencialmente en la Constitución Política de 1917, así como en un conjunto de códigos, leyes y reglamentos), desde el punto de vista de la Ciencia Política, y demostrar: las relaciones de poder y control político, entre gobernantes y gobernados (así como entre los propios gobernantes), teniendo como base y fundamento de su justificación ideológica el orden jurídico constitucional, a su vez, que como instrumento de dominación en el ejercicio del poder estatal.

El sistema normativo estatal, descrito y precisado en la Constitución General del 17, ha sido poco estudiado desde la perspectiva de la Ciencia Política; su análisis se ha limitado, de manera mayoritaria, a un enfoque estrictamente formalista, es decir, desde la concepción teórica de la Ciencia Jurídica, y, específicamente, desde el ámbito del Derecho Constitucional. Dicho orden jurídico institucionaliza, legalmente, las relaciones de poder y control político que se dan entre el Estado (Sociedad Política/gobernantes) y la Sociedad (Sociedad Civil/gobernados): constituyendo un hipotético "Estado de Derecho", que paradójicamente, dispone de una gran capacidad de decisión y acción políticas, que sustenta en la propia

ley, y que se traduce en la detentación y ejercicio autoritario e impositivo del poder estatal.

En este sentido, considero importante desde el punto de vista teórico, e interesante y oportuno desde la perspectiva de la actual situación política de nuestro país, llevar a cabo un estudio analítico e interpretativo, desde el enfoque de la Ciencia Política, del sistema jurídico mexicano, especialmente de su Código Político (Constitución Política: Ley Suprema y fundamental para los constitucionalistas), así como de otros ordenamientos normativos, jerárquicamente inferiores y subordinados, y demostrar teórica y metodológicamente: que el discurso constitucional es un discurso del poder por excelencia, es decir, de su detentación y de su ejercicio; que la relación entre el poder y el derecho, es una relación que supone una lógica política, más que formal y jurídica, que implica que ambos conceptos se constituyan, en el ámbito de las relaciones de dominación, en justificación ideológica e instrumento material tanto del uno como del otro, esto es, el poder se tiene que sustentar formalmente en el derecho y el derecho sólo se expresa materialmente a través del poder.

El estudio y análisis de la Constitución Federal de 1917-99, como premisa básica del sistema jurídico del Estado, no trata de su origen y desarrollo histórico, ni de su naturaleza jurídica, como se refieren los juristas (especialmente los constitucionalistas), sino de su contenido

esencialmente político como fundamento de legalidad, a la vez, que instrumento del ejercicio del poder estatal.

En tal sentido, considero conveniente, desde el punto de vista metodológico, dividir el trabajo de investigación en tres capítulos: el primero, trata de los conceptos y categorías: Poder Político, Estado de Derecho y Constitución Política, su relación e implicación formal y material, así como del marco teórico de la investigación en su conjunto; el segundo analiza determinados artículos constitucionales, que se refieren a lo que teóricamente los constitucionalistas han denominado: "Decisiones Políticas Fundamentales" o "Principios Políticos Constitucionales" (pero que también contienen aspectos económicos, sociales y culturales significativos) que constituyen formalmente la esencia de la Constitución y que sustentan el Proyecto Nacionalista y Revolucionario del Estado Mexicano (jurídica y materialmente substituido por el Modelo Económico Neoliberal a instancias de los gobiernos tecnocráticos y en beneficio de los factores reales de poder); y, el tercero, hace referencia a la organización y funcionamiento constitucionales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; sus atribuciones, competencias, facultades y funciones, así como sus alcances y limitaciones políticas en tanto factores formales del poder.

Por último, parto de la siguiente hipótesis general de trabajo a demostrar, en la presente investigación: El sistema jurídico del Estado Mexicano, establecido básicamente en la Constitución de 1917-99, constituye el fundamento e instrumento de legalidad en la detentación y ejercicio del poder político estatal sobre la sociedad civil, que lejos de limitar, formalmente, el uso y el abuso del mismo por parte de los gobernantes sobre sus gobernados (según el discurso constitucional), les otorga total y absoluta capacidad jurídica en la toma de decisiones y acciones políticas, así como en el control e intervención de los conflictos políticos y sociales; disponiendo a su favor, no tan sólo con el monopolio de la fuerza institucional (aparatos represivos) del Estado, sino también con la justificación ideológica-jurídica: constituyéndose el discurso del derecho (constitucional) en un discurso del poder, es decir, de su estructura y operatividad.

## **CAPITULO I. PODER POLITICO, ESTADO DE DERECHO Y CONSTITUCION POLITICA.**

### **1.1.- CONSIDERACIONES TEORICAS GENERALES.**

Desde el punto de vista de la Ciencia Política y del Derecho Constitucional, el poder político está considerado como objeto de estudio de ambas disciplinas; sin embargo, parten de concepciones teóricas distintas, y aún inclusive, opuestas. La Ciencia Política "... aspira a darnos una explicación objetiva del origen del poder y de sus fundamentos, de acción transformadora sujeta a leyes y de su institucionalización como estructura componente de una totalidad social organizada."<sup>1</sup> El Derecho Constitucional, por el contrario, "... en tanto que disciplina jurídica, estudia el poder político en términos descriptivos y normativos partiendo de supuestos generales que se ensamblan en construcciones pragmáticas sostenidas por un orden lógico."<sup>2</sup> En este sentido, la Ciencia Política estudia el "ser" del poder político, es decir, tal como se presenta en la realidad social; mientras que el Derecho Constitucional estudia el "deber ser" del mismo, o sea, su forma jurídica que se expresa, normativamente, a través de una Constitución.

Sin embargo, antes de seguir más adelante, habría que precisar lo siguiente; al interior de la Ciencia Política se presentan, entre otras, dos perspectivas teóricas que implican dos objetos de conocimiento diferentes: a) por una

parte, se considera que el objeto de estudio es, el propio poder político, y; b) por otro lado, se afirma como objeto de estudio al "Estado". "Para unos, la ciencia política es la "ciencia del poder"; para otros es la "ciencia del Estado"; otros aún defienden concepciones intermedias en ambos extremos. De hecho, todas las definiciones de la ciencia política tienen un punto en común: todas giran alrededor de la noción de "poder".<sup>3</sup> En todo caso, lo que nos interesa resaltar, no es tanto la discusión teórica en torno al objeto de estudio de la Ciencia Política, sino más bien, partir de una categoría básica como serían los términos "poder político"; de tal forma que nos sirva como premisa básica e hilo conductor para establecer un vínculo metodológico con otros conceptos y categorías, y que nos permita llevar a cabo un estudio analítico e interpretativo de carácter teórico-político.

No obstante, no está por demás, expresar nuestra adhesión al punto de vista de considerar a la Ciencia Política como "ciencia del poder", y más específicamente, del "poder político"; que llegado a un nivel superior de desarrollo teórico e histórico, se constituirá en la categoría y realidad: "Estado". "El poder político en su forma decisoria suprema corresponde en sociedades históricas más o menos evolucionadas al Estado."<sup>4</sup> "...todo Estado es poder político... No hay Estado sin poder pero lo inverso no es siempre verdadero. No todo poder político es un Estado"<sup>5</sup>

Más aún, desde el ámbito de la Teoría Política y de su referente material: la realidad histórica, se considera al Estado como producto de la modernidad (Siglos XV-XVI); pero existiendo desde la antigüedad, "sociedades organizadas políticamente" (polis, civitas, feudos), es decir, caracterizadas por la presencia de un poder político al mando del gobierno e implicando esta situación, una división social entre gobernantes y gobernados, ésto es, entre quienes detentan el poder y quienes se someten al mismo, por convicción o por la fuerza. "Indudablemente antes de que aparecieran los estados modernos hubo organizaciones políticas; después ciertamente las habrá;..."<sup>6</sup>

Ahora bien, también considero importante señalar que la constante referencia que pueda hacer respecto del Derecho Constitucional, o inclusive, de la Ciencia Jurídica, lo es en el sentido de su estrecha relación con el objeto de estudio compartido con la Ciencia Política: el poder político. Toda vez, que la finalidad del presente trabajo consiste, precisamente, en hacer un análisis-interpretativo del sistema jurídico del Estado Mexicano y demostrar la profunda vinculación entre el "poder" y el "derecho". "El discurso político-jurídico y sus correspondientes aparatos son indisociables de los fenómenos de poder y, particularmente, de las formas estatales de poder. De aquí la tentación de definir simplemente esta forma de discurso como discurso del poder o en torno al poder."<sup>7</sup>

## 1.2 CONCEPTO DE PODER.

Pero ¿qué es el poder? Previamente, a una caracterización o definición del 'poder político', debemos de partir y de entender lo que significa el 'poder por sí mismo. "La locución 'poder' tiene como origen la palabra latina 'potere', que en latín clásico corresponde al verbo 'posse'. Este, a su vez, deriva de la combinación de los términos 'potis' y 'esse' que significan 'ser capaz', por eso el verbo 'poder' dispone del mismo significado."<sup>8</sup> No obstante, el concepto poder, como sustantivo, que ya no se refiere a la capacidad de "hacer algo" en su connotación verbal, es difícil de establecer con precisión, en tanto que se presenta bajo diversas formas en la práctica social, lo cual implica, también, atribuirle diferentes sentidos e interpretaciones teóricas. "En su significado más general, la palabra poder designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza... Entendido en sentido específicamente social, .../..., el poder se precisa y se convierte en genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre:..."<sup>9</sup>

Sin embargo, es importante hacer la siguiente aclaración: en primer lugar, no es propiamente poder, la capacidad del hombre para afectar la naturaleza (para bien o

para mal) y servirse de sus recursos, en tanto que no hay la imposición de su voluntad sobre otra voluntad humana; en segundo lugar, el poder no es ni un "objeto" ni una "substancia" que se puedan poseer, sino un concepto que se refiere a una relación social históricamente dada, es decir, una relación desigual entre individuos, como entre grupos, sectores o clases sociales, y aún inclusive, entre Estados. "Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad."<sup>10</sup> En este sentido, es importante señalar que el estudio del poder implica tomar en consideración el contexto social en el cual se lleva a cabo, así como la relación de desigualdad en virtud de la cual se expresa.

Por otra parte, desde el punto de vista de la propia Ciencia Política, se considera teóricamente que al interior, tanto de las relaciones individuales como colectivas, inclusive entre gobernantes y gobernados; se presentan diferentes 'clases de poder' o 'diversas formas' por medio de las cuales este se manifiesta:

### **1.2.1 PODER FISICO O MATERIAL.**

Por medio de la fuerza física o de la violencia (dominación o poderío): este tipo de poder se caracteriza por el uso de la fuerza física, real o potencial, en la

imposición de la voluntad de 'A' sobre 'B', en dónde 'A' puede ser inclusive el propio Estado. Se trata, en última instancia, de la "ley del más fuerte", en que el más poderoso, físicamente, o mejor, armado puede obligar materialmente al más débil a obedecerlo, aún en contra de la voluntad de éste último. "El poder es, en parte, un fenómeno de fuerza, de coacción, de coersión."<sup>11</sup> En este sentido, la fuerza física se constituye en un elemento esencial, que no el único (junto con la autoridad), en el ejercicio del poder: es obvio, que en este caso, se presenta una desigualdad material en la 'correlación de fuerzas', por parte de quienes mandan y de quienes obedecen.

En los Estados modernos y contemporáneos, las fuerzas armadas y policiacas cumplen una función básica como fundamento del poder político, como instrumentos de coacción y represión físicas. "La policía, el ejército, las prisiones, las torturas, todo este aparato del Estado, no es más que la transposición de la coacción física en un grado superior de organización".<sup>12</sup>

En el caso de nuestro país, fechas históricamente significativas como el 2 de octubre del 68, jueves de Corpus de junio del 71, del 1 al 12 de enero del 94, o 22 de diciembre del 97 (Masacre de Acteal), entre otras, son sinónimo de "Razón de Estado", es decir, de uso extremo e indiscriminado de la fuerza y violencia militar por parte del poder del Estado. "La violencia que se practica desde el

poder, cuando tiene por finalidad conservar las estructuras de injusticia y opresión en beneficio de unos pocos, sin que importe el derecho y las legítimas esperanzas de vida de la mayoría, es mucho más que el producto de la razón desesperada."<sup>13</sup>

Es importante decir, que la guerra constituye también un acto de violencia, cuyo objetivo militar es someter al adversario, es decir, derrotarlo, e inclusive, aniquilarlo. "La violencia -es decir, la violencia física, toda vez que no existe violencia moral fuera de los conceptos de Estado y de Ley- constituye, por tanto, el medio, así como el fin consiste en imponer nuestra voluntad al enemigo."<sup>14</sup> Para el filósofo militar Karl Von Clausewitz, 'la guerra es la continuación de la política por otros medios', dando a entender que la guerra es igual a la política; en tal sentido, ella supone conflicto, enfrentamiento, oposición, etc., pero que a diferencia de la política, la guerra utiliza 'otros medios' que son, precisamente, la fuerza militar en su máxima expresión. No hay que olvidar, que en el caso de México, y, específicamente en el Estado de Chiapas, se está aplicando una estrategia político-militar de contrainsurgencia (teoría y práctica militar importada del Departamento de Defensa del Gobierno de los Estados Unidos) denominada "Guerra da Baja Intensidad", y que consiste: en la utilización de fuerzas especiales del Ejército y grupos paramilitares de procedencia civil, adiestrados y preparados

en operaciones de contrainsurgencia, operaciones psicológicas (guerra psicológica), acción cívica, y en la obtención de información de inteligencia militar. "La versión mexicana de la Guerra de Baja Intensidad (GBI) que se desarrolla en Chiapas desde febrero de 1995 es una estrategia global de contrainsurgencia que abarca aspectos económicos y psicológicos y que comprende tres frentes: el castrense, el civil, y el de la opinión pública."<sup>15</sup>

### **1.2.2 PODER PSICOLOGICO.**

Esta forma de ejercicio de poder, a diferencia de la anterior en la que se utiliza la fuerza física, se caracteriza por la manipulación e influencias psicológicas de las emociones y sentimientos en la imposición de la voluntad de "A" sobre "B", en donde "B" puede ser, desde un individuo, hasta la sociedad en su conjunto. "Manipular: ...Influir en los demás con medios hábiles y engañosos, para servir intereses propios."<sup>16</sup> En tal sentido, desde el punto de vista de la Ciencia de la Comunicación la 'publicidad' y la 'propaganda' se constituyen como medios e instrumentos de manipulación, ampliamente eficaces, con el propósito de influir psicológicamente en la conducta racional, afectiva y emotiva de los individuos y de la sociedad misma, produciéndose alteraciones o modificaciones en las actitudes y los comportamientos sociales, sirviendo a los intereses de

quienes aplican este tipo de técnica. "La publicidad es el proceso de diseminar información con propósitos comerciales. También se le define como el conjunto de técnicas y medios de comunicación que se utilizan para atraer la atención del público hacia el consumo de bienes y servicios."<sup>17</sup> A su vez, la propaganda es un factor esencial en la detentación y ejercicio del poder político, su finalidad es influir en el comportamiento de los ciudadanos y de la sociedad civil, ya sea: en los procesos electorales; en relación a determinadas decisiones políticas de los gobernantes; para justificar los proyectos o programas gubernamentales en turno, y; en última instancia, para la obtención y conservación de la 'legitimidad'. "En esencia se trata de un proceso de comunicación, por medio del cual una persona o grupo trata de influir en los gustos, ideas, sentimientos y emociones de otras personas, con el fin de modificar sus actitudes y dirigir las hacia una conducta que favorezca a los fines e intereses de los primeros."<sup>18</sup>

En este sentido, la propaganda ha sido utilizada en todo tiempo histórico por todos los gobiernos: en algunos Estados se ha llegado a transformar en una de las fuentes fundamentales del poder. Por ejemplo, no hay que olvidar el caso de los regímenes políticos fascistas como el alemán, el italiano y el español, pero especialmente el primero, en donde, inclusive, Adolph Hitler contaba con un Ministerio de Propaganda y Educación Popular (conducido por Goebbels) de

gran poder e influencia, cuyo fin fue la conservación y el mantenimiento del sistema político e ideológico hitleriano. "Los regímenes fascistas utilizaron la propaganda, con una intensidad ignorada hasta aquel momento. Fueron los primeros en trasladar a la política los procedimientos de la moderna publicidad comercial."<sup>19</sup> Está también el caso, como ejemplo, de nuestro país durante el pasado sexenio salinista, en el cuál el gobierno en turno hizo uso, a su máxima capacidad, de todos los medios de comunicación con el objetivo político de imponer y justificar su "Modelo Económico Neoliberal", y, especialmente, la implementación de su 'política social' denominada: "Programa Nacional de Solidaridad".

Por otra parte, en el caso de la Ciencia Militar, y especialmente, al interior de la estrategia y táctica militares, se presenta una disciplina denominada "Guerra Psicológica". En esencia, esta sigue siendo una "guerra", es decir, la violencia militar organizada con el propósito de destruir las fuerzas contrarias, sin embargo, está dirigida específicamente, contra las 'mentes' (afectos y emociones) del enemigo y de sus aliados: "...consiste en un plan de acciones psicológicas bien meditadas, dirigidas a influir, en tiempo de guerra o emergencia declarada, en las emociones, actitudes y conducta de grupos enemigos, neutrales o amigos extranjeros de modo que favorezcan objetivos nacionales."<sup>20</sup> En el caso específico de Chiapas, desde el principio (1º de enero de 1994) el Ejército Zapatista de Liberación Nacional

ha llevado la iniciativa, como principio táctico en este tipo de guerra, con sus altas y sus bajas, logrando obtener, tanto a nivel nacional como internacional, un amplio reconocimiento de su lucha política y militar. A su vez, el Ejército Nacional, como parte de su estrategia militar de contrainsurgencia de "Guerra de Baja Intensidad", también ha implementado lo que se ha dado en llamar 'operaciones psicológicas' o 'guerra psicológica'. "El objetivo de las operaciones psicológicas es el de destruir la voluntad de combatir del EZLN; ganar para el gobierno el apoyo de la población civil y crear en ésta la sensación de seguridad física y psicológica."<sup>21</sup>

### **1.2.3 PODER RELIGIOSO.**

Se considera a este poder como uno de los más antiguos e importantes que se han dado en la historia de la humanidad; y que se caracteriza por el control y manipulación que se hacen de las "creencias religiosas" en la imposición de la voluntad de "A" sobre "B". "El estudio de las sociedades primitivas nos demuestra que se hallan dominados por un sistema de creencias, mientras que la coacción material únicamente desempeña un papel secundario..."<sup>22</sup> Ahora bien, no pretendemos hacer una crítica de las creencias religiosas ni de la religión misma, sino explicar la forma en que éstas se han utilizado como instrumento de dominación de las

conciencias individual y colectiva de una sociedad, por parte de un grupo, sector, casta o clase sacerdotal para la obtención de sus propios intereses.

Históricamente, desde la comunidad primitiva, una de las primeras formas de desigualdad social que se presenta, es aquella en virtud de la cual un grupo de individuos (brujos o hechiceros) supuestamente van a ser los intermediarios entre las fuerzas del bien y del mal y los demás hombres. "Cualquiera que pudiera proclamar con éxito el control de los elementos a través de su magia, adquiriría, desde luego, prestigio y autoridad inmensos".<sup>23</sup> En la antigüedad, se originan importantes religiones 'monoteístas' (judaísmo, cristianismo-catolicismo, e islamismo) y se llegan a constituir diferentes Iglesias, es decir, las religiones se institucionalizan, y en algunos casos son reconocidas por los gobernantes, inclusive aceptadas como religiones oficiales de Estado.

Es importante destacar, que desde el punto de vista político y social, al interior de las Iglesias se van a organizar jerarquías de castas o clases sacerdotales, quienes van a ejercer no tan sólo el 'poder espiritual', sino también el 'poder temporal'. Durante la Edad Media, la Iglesia Católica, no tan sólo fue una institución religiosa, sino también, y fundamentalmente, una institución política que junto con el Emperador, fueron los dos poderes más importantes durante ese período histórico. "Los dos grandes

poderes de la Edad Media son el Emperador y el Papa, frecuentemente en lucha. El Papa, como Vicario de Cristo en la tierra, afirma haber recibido a ésta en feudo de Dios. A su vez, la pasa al Emperador para el gobierno de los asuntos terrenales. Los emperadores, en cambio, se consideran herederos legítimos de los gobernantes romanos, sin deber obediencia al Papa."<sup>24</sup> Posteriormente, durante el período histórico del Renacimiento, se lleva a cabo el proceso de "Reforma", movimiento religioso que divide a la cristiandad de Occidente en dos partes: una católica, que sigue reconociendo la autoridad del Papa; y, otra, que adopta después el nombre de protestante y que se subdivide en diversos grupos y sectas religiosos. Lo importante de este hecho, es resaltar la disminución de poder político y religioso por parte de la Iglesia Católica, a la par del surgimiento del Estado Moderno.

En el caso de nuestro país, la presencia de la Iglesia Católica durante las diferentes etapas históricas: Conquista, Colonización, Independencia, Reforma, Porfiriato, y presente siglo; ha sido profundamente significativa, no tan sólo desde el punto de vista religioso y social, sino también, desde el aspecto económico y político. Durante la conquista militar, a lado del ejército español, cumplió funciones de evangelización; en el período de la colonia, ejerció una función educativa, además de tener un poder religioso-coercitivo como integrante del Tribunal de la Santa

Inquisición; en el movimiento de revolución de independencia el clero participó activamente: el bajo clero apoyando la causa rebelde, y el alto clero, apoyando al orden establecido; en el siglo XIX, el clero conservó sus privilegios y prebendas, llegándose a constituir como el primer gran latifundista, e inclusive, enfrentándose al propio Estado. En este sentido, algunos historiadores consideran a las "Leyes de Reforma", además de significar la consolidación del Estado Mexicano, como una 'segunda Independencia' desde el punto de vista político. "La iglesia -el más grande terrateniente y prestamista del siglo pasado- después de haber perdido su inmenso poderío en la Reforma, que terminó con el latifundismo eclesiástico, y de haber recuperado parte de su fuerza en la etapa porfirista, se sintió amenazada por la Revolución Mexicana, y entró en grandes conflictos con el Estado."<sup>25</sup>

Ahora bien, en los últimos años la presencia de la Iglesia Católica ha seguido vigente, no tan sólo en su campo natural, es decir, el espiritual, sino que también, ha seguido haciendo acto de presencia en el espacio temporal, provocándose constantes conflictos con el Estado. "La historia de las relaciones entre el estado y la iglesia católica a partir de 1917 se caracteriza por la confrontación constante entre sus respectivos proyectos sociales así como de los intentos, por parte de la iglesia, de recuperar la legitimidad perdida y, por ende, una serie de derechos para

sus miembros y para sí como institución."<sup>26</sup> En el siguiente capítulo, al estudiar los artículos 27 y 130 constitucionales, ahondaremos más en el análisis político y normativo.

#### **1.2.4 PODER ECONOMICO.**

Esta clase de poder, se refiere a todo un sistema económico y social, históricamente establecido, que se caracteriza por el hecho de que los medios de producción y el capital, son propiedad de una clase social, nacional o transnacional, también denominada "clase dominante" (burguesía), que impone sus decisiones económicas al interior de una sociedad o inclusive a otras sociedades. "En la posesión de los medios de producción reside una enorme fuente de poder de parte de quienes los poseen frente a los que no los poseen, precisamente en el sentido específico de capacidad de determinar el comportamiento ajeno."<sup>27</sup> El sistema capitalista se ha originado y consolidado sobre la base de quienes se han constituido en los propietarios de los medios de producción como han sido: comerciantes, banqueros, industriales, financieros, etc. En este sentido, el capitalismo ha conducido a las clases dominantes al propio poder del Estado. Desde el punto de vista marxista, se considera que el Estado es el resultado de la contradicción social y lucha de clases, que se ha presentado desde el

surgimiento de este sistema económico, inclusive: se puede afirmar que el Estado y el Capitalismo tienen un origen y desarrollo paralelos. "Se constata, .../..., que el poder político y el poder económico están estrechamente ligados. En general, en las diferentes épocas de la historia, la clase que posee los medios de producción y la riqueza ejerce la autoridad política y detenta el gobierno."<sup>28</sup>

Desde el siglo pasado, Karl Marx describió al Estado como un simple instrumento de dominación de la burguesía mercantil e industrial, en una etapa histórica en que el comercio y la industria constituían la base de la riqueza económica. En este sentido, el poder económico implicaba el poder político de las clases dominantes sobre las clases dominadas. "El estado es el centro donde la burguesía ejerce su poder político, más precisamente, es el aparato que representa directamente, los intereses políticos de la burguesía".<sup>29</sup>

En cuanto a nuestro país, desde el sexenio de Miguel de la Madrid se llevó a cabo la aplicación de un nuevo programa económico importado desde los Estados Unidos, denominado "Modelo Económico Neoliberal", contrario al "Proyecto Nacionalista Revolucionario" establecido en la Constitución Política de 1917. "A partir de 1985, en México se inició la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico que básicamente consistió en la desregulación y privatización de la economía; su apertura a los mercados internacionales y el

fortalecimiento de grandes grupos privados nacionales."<sup>30</sup> Esta política económica tiene su origen teórico en el pensamiento económico neoclásico que retoma puntos de vista de Adam Smith y David Ricardo, quienes consideraban que las leyes de la economía se regían por las leyes de la naturaleza, en donde el individuo gozaba de amplia libertad para generar riqueza y el Estado pasaba a un segundo término. "Se parte de que la función principal del Estado es el mantenimiento de un orden que permita el libre funcionamiento de los mercados, es decir, de las actividades productivas y comerciales, pero sin participar en ellas directamente."<sup>31</sup>

En el caso de nuestro país, lo que nos interesa subrayar es la retirada estratégica del Estado de toda actividad económica con peligro de su soberanía y seguridad nacionales, y, a su vez, el fortalecimiento de la burguesía nacional y extranjera, en la medida que sus decisiones económicas tienen implicaciones políticas. Más aún, ha sido altamente costoso para el país la llegada de los "tecnócratas" al poder, que únicamente han servido de apoyo y cobertura al capital nacional y extranjero, convirtiendo su política económica, en política de Estado. "El ascenso de los tecnócratas al poder ha adquirido importancia política en México durante los últimos quince años. La preocupación por este asunto llegó a su punto máximo en el gobierno del presidente De la Madrid y ha continuado en el régimen de Salinas."<sup>32</sup>

### 1.3 PODER POLITICO.

Es el máximo poder por excelencia al interior de la sociedad, que se caracteriza por ser una relación de mando y obediencia, entre gobernantes y gobernados, y en el cuál, los primeros tienen la 'potestad', y en ocasiones la 'autoridad' de mandar, y los segundos, la 'obligación' de obedecer, aún en contra de su voluntad. En este sentido, los gobernantes disponen de todos los recursos humanos, económicos y materiales para el ejercicio de su función política. "Esta es la especie más evidente del poder porque es costumbre considerar a la política como la única forma de dominio..."<sup>33</sup> La sociedad en concordancia con su nivel de desarrollo y forma de organización política, construye su propio "poder político" como un conjunto de medios materiales e ideológicos, para llevar a cabo determinados intereses específicos de clase que, supuestamente, se presentan como intereses generales de la sociedad en su conjunto.

Antes de seguir más adelante, considero importante hacer la siguiente aclaración, cuando nos referimos al "poder político", partimos de la premisa histórica de su existencia desde la antigüedad, y, por lo tanto, previamente a la existencia real y teórica del "Estado", como organización política moderna. "Si el estado es un tipo de organización política relativamente reciente (de ordinario se sitúa su origen a principios del siglo XVI), la formación de un poder

de gobierno se remonta a una fase histórica muy anterior."<sup>34</sup> Así, por ejemplo, la polis griega, la civitas romana, las ciudades-estado de otras civilizaciones paralelas, y los feudos de la Edad Media, se consideran desde el punto de vista de la Teoría Política, como formas preestatales de organización política en las que se encuentran un poder político o poder de gobierno.

Por otra parte, el poder político se constituye y se materializa 'institucionalmente' en un "gobierno", entendiéndose por tal, "...el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder."<sup>35</sup> Esto significa, en principio, que el 'proceso de institucionalización del poder político', obedece progresivamente más a la función que a su titular, es decir, de un 'poder personalizado' se va pasando a un 'poder institucionalizado'. En todo caso, los órganos de gobierno, en sentido amplio, hacen referencia a las funciones del Rey o Presidente; Parlamento, Asamblea o Congreso; y Tribunales de Justicia; conocidos teóricamente, como Poder Ejecutivo; Poder Legislativo; y Poder Judicial, respectivamente. Cada uno de estos órganos o instituciones, se encuentran interrelacionados, uno con otro, de tal forma que representan una unidad política o poder supremo.

Ahora bien, los términos institución e institucionalidad, suponen e implican estabilidad o estabilización de las relaciones sociales, específicamente

políticas; ello no quiere decir, que no se presenten conflictos o contradicciones al interior de la sociedad, precisamente, bajo estas circunstancias, tiene su origen el poder político: "...es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en condición o estado que se denomina guerra; una guerra total que es la de todos contra todos."<sup>36</sup> En este sentido, el poder político, vía gobierno, cumple una función primigenia y esencial: imponer cohesión, orden y unidad a los distintos grupos, sectores o clases sociales que entran en conflicto. "No es poder político aquel que no sea capaz de gobernar; sin gobierno político no puede haber posibilidad de orden político y, sin éste, el poder político no se justifica a sí mismo, pues su función es esa."<sup>37</sup> Desde este punto de vista, el poder político se constituye como un poder supremo capaz de imponerse, sobre cualquier otro poder, y conducir la totalidad de la estructura social en beneficio de una clase dominante, y del propio grupo gobernante.

El "poder político", como "poder supremo" de la sociedad, para la toma de sus decisiones y acciones políticas presenta las siguientes dos condiciones: por una parte, en tanto 'autoridad', se fundamenta y se justifica en la "legitimidad"; por otro lado, en tanto 'potestad' tiene el derecho de hacer uso de la fuerza (violencia institucional), pero como última instancia. En el primer caso, esto es, el de la 'legitimidad', ésta se refiere a la creencia en la

'necesidad de la obediencia', sin hacer uso de la fuerza. Es decir, se hace creer a los gobernados que es necesario obedecer, y además, que es necesario obedecer a los gobernantes legalmente elegidos o designados: "...consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza."<sup>38</sup> En el segundo caso, o sea, el de la potestad, esta es la capacidad física y material de hacerse obedecer por todos los gobernados, inclusive contra toda resistencia. "Después de todo, definir el poder político como el poder cuyo medio específico es la fuerza sirve para hacer entender por qué siempre se haya considerado el poder supremo, o sea, el poder cuya posesión distingue en toda la sociedad al grupo dominante."<sup>39</sup> En términos metafóricos, el poder político es como un 'péndulo' de reloj que oscila entre la autoridad (legitimidad) y la potestad (violencia institucional); entre la capacidad ético-jurídica de mando, y la capacidad física y material de mando. Sin embargo, no se puede basar, única y exclusivamente, en cualquiera de estos dos elementos, sino que tiene que hacer uso de los dos, de tal forma que conserve 'governabilidad' y 'estabilidad' políticas.

Antes de continuar más adelante, considero necesario y oportuno diferenciar y precisar los siguientes dos conceptos: "legitimidad" y "legalidad"; a reserva de que posteriormente regresemos a esta temática, aplicada a la materia

constitucional, en otro apartado. Anteriormente, hemos dicho que la 'legitimidad' se refiere a la aceptación y reconocimiento de los gobernantes por parte de los gobernados, en cuanto al origen y al ejercicio del poder político. "Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión."<sup>40</sup> En este sentido, la legitimidad, teórica y empíricamente, tiene un sentido esencialmente político. Pero algunos autores, como Max Weber, afirman que la connotación más usual del término legitimidad, es la 'creencia en la legalidad', es decir, la obediencia, por parte de los gobernados, a los preceptos jurídicos positivos, formalmente establecidos por los gobernantes. Si aceptamos esta tesis de Weber, tendríamos que aceptar los casos siguientes: que la Constitución Política Chilena elaborada y promulgada por Augusto Pinochet en su tiempo (quien llegó al poder por medio de un Golpe de Estado), es legítima, y por lo tanto, el propio Pinochet es un gobernante legítimo; o que en el año de 1913, en nuestro país, siendo la Constitución Política de 1857 (constantemente reformada por Porfirio Díaz) legítima, por lo tanto, la llegada de Victoriano Huerta al poder vía un cuartelazo militar, es legítima, porque se cumplieron con los formalismos jurídicos de la renuncia del Presidente Madero.

Considero que teóricamente se presenta una diferencia básica de fondo y forma, entre legitimidad y legalidad: en el

primer caso, como ya lo dijimos anteriormente, la legitimidad tiene que ver con el origen y ejercicio del poder político, por parte de los gobernantes, independientemente, en principio, del orden jurídico establecido; en el segundo caso, la legalidad (como forma) es el ejercicio del poder político sustentado en el derecho y en la ley, es decir, en un marco jurídico previamente establecido. "...se entiende por legalidad un atributo y un requisito del poder, por el cual se dice que un poder es legal o actúa legalmente o tiene carácter de legalidad cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo con las leyes establecidas..."<sup>41</sup> En el siguiente apartado, ahondaremos más en el tema al hablar de la relación entre el poder político y el derecho, así como el Estado de Derecho. Inferimos, pues, la conclusión de que la simple legalidad formal, no significa, sin más, un título de legitimidad.

#### **1.4 PODER POLITICO Y DERECHO.**

En las antiguas organizaciones políticas pre-estatales, así como en las actuales sociedades estatales, el "derecho" se ha constituido como uno de los medios y sustentos más significativos en la detentación y ejercicio del poder político: ya sea, como su justificador ideológico (discurso formal del poder); o, como un instrumento de dominación (codificador del poder). "El fenómeno jurídico se nos

presenta de entrada bajo dos aspectos indisociables: como discurso y como sistema de aparatos especializados que le sirven de soporte."<sup>42</sup>

En principio, el poder tiene la necesidad de justificarse ideológicamente, y cuando esta justificación se fundamenta en el derecho, como discurso del poder que el propio poder político construye y aplica, se presenta hacia la sociedad civil la capacidad de mando como un derecho o facultad de mando, y la obediencia como un deber u obligación jurídicas: es decir, hipotéticamente una "relación de poder" se transforma en una "relación de derecho". "Los procedimientos jurídicos, que dan al poder un carácter institucional, le permiten así legitimarse a los ojos de los ciudadanos."<sup>43</sup> Este es el punto de vista del Derecho Constitucional, que ideológica y categóricamente afirma que el 'derecho' controla y regula el ejercicio del poder político por parte de los gobernantes, quienes a su vez, deben de regirse por el "principio de legalidad", esto es, su actuación irrestricta a la ley. "Cuando se hace referencia a la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en el propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas."<sup>44</sup>

Ahora bien, pero ¿qué es el derecho?; desde el marco teórico de la Ciencia Jurídica, son varios los sentidos en que se utiliza la palabra "derecho": a) como Ciencia; b) como conjunto de normas jurídicas o sistema normativo; c) como

facultad o derecho subjetivo, y; d) como ideal ético de justicia. Sin embargo, la acepción más común y más elaborada por los juristas, es la siguiente: "...el Derecho tiene por objeto esencial imponer en la sociedad un régimen determinado de ordenación; el derecho es en sí mismo un conjunto de reglas que fuerzan a un orden dado de la sociedad y de sus miembros."<sup>45</sup> Dentro de este discurso jurídico-formalista o positivista, resaltan dos conceptos claves: "orden" y "coacción"; el objetivo inmediato del derecho es el establecimiento y conservación de un "orden social", en donde aparentemente no se presentan contradicciones o conflictos sociales; y, como objetivo mediato, el derecho garantiza la reproducción del orden social establecido. Por otra parte, para el mantenimiento y reproducción de este orden, el derecho faculta el uso de la fuerza o violencia institucional, es decir, justifica legalmente que los gobernantes puedan apelar a su utilización como última instancia. "El Derecho por consiguiente, es puramente instrumental y, por sí mismo no se integra ni comprende los fines o las ideas sustanciales que inspiran la ordenación que está encargado de sostener bajo amenaza de coacción."<sup>46</sup>

Visto desde la óptica del poder político, al derecho no le corresponde decidir sobre el fondo y sentido de las normas jurídicas que el propio poder le pide elaborar: con el propósito de darle coherencia y cohesión a la concepción ideológica de como debe ser la sociedad y las propias

relaciones de poder. En todo caso, a los juristas les preocupa la "forma" en el amplio sentido de la palabra, es decir, evitan que los contenidos políticos, económicos y sociales rebasen al propio sistema normativo positivo, de tal modo, que impliquen una supuesta alteración a la "unidad" del orden jurídico vigente. El siguiente ejemplo, es ilustrativo al respecto: desde el año de 1996 el gobierno federal, por conducto de su Comisión Negociadora, y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional firmaron los "Acuerdos de San Andrés Larráinzar" que suponían la solución pacífica al conflicto militar. El gobierno federal expresó su compromiso de enviar estos "Acuerdos" al Poder Legislativo Federal para el efecto de traducirlos en "leyes" y hacer posible la "paz social". Sin embargo, el gobierno federal olvidó su compromiso y el ejecutivo federal solicitó el punto de vista de "connotados juristas", quienes después de un análisis jurídico de dichos documentos, concluyeron: que deberían hacerse algunos cambios de "forma" de tal modo que pudieran ser enviados al Congreso de la Unión. Más aún, algunos de los juristas afirmaron, categóricamente, que tales Acuerdos eran "inconstitucionales" y que, en tal sentido, se alteraba el orden jurídico constitucional. Esto significa, que un problema de fondo de carácter político y social, por respeto al "principio de supremacía constitucional" (Razones de Estado), se tiene que subordinar a la "forma", es decir, al orden constitucional,

de tal manera que no implique su afectación y pueda romper con el aparente "Estado de Derecho".

Para Max Weber, existen tres tipos puros de "dominación legítima" (entendiendo por tal, la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas; y por obediencia, que quien obedece, asume el contenido del mandato como si se hubiera convertido en máxima de su conducta): tradicional, carismática y racional-legal. Esta última, "...descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)."<sup>47</sup> Para este autor, es importante la "dominación" en tanto está relacionada con el régimen de gobierno, es decir, toda dominación se expresa y funciona en forma de gobierno. A su vez, la "racionalización" de las normas jurídicas, con arreglo a fines o valores, culmina en un "orden jurídico legítimo". "Así, tal sistema de normas racionales legitima al que dispone del mando, y su poder es legítimo en tanto que es ejercido de acuerdo con las mismas".<sup>48</sup> Respecto de esta última parte con anterioridad habíamos manifestado nuestro punto de vista, en el sentido de la diferencia teórica que se presenta entre "legalidad" y "legitimidad"; considerar ambos términos como sinónimos se presta a confusiones políticas muy graves.

El concepto "legalidad" se refiere, específicamente, a la "forma", a una concepción iuspositivista del derecho en la

cual todos los hechos deben de estar codificados en la ley, y, en última instancia, la esencia o fondo está condicionada por la forma jurídica. En el otro caso, el concepto "legitimidad" trata del "fondo" no de la forma, del actuar político. Si bien es cierto, que el origen y ejercicio del poder político tiene su marco de referencia en el derecho, también, lo es el hecho de su referencia obligada a la legitimidad, a la aceptación y reconocimiento por parte de los gobernados.

Para concluir, podemos afirmar que el derecho es un factor, teórico y práctico, muy importante en la detentación y ejercicio del poder político, en cuanto, que: organiza, justifica, explica, instrumenta, y, en última instancia, institucionaliza al propio poder político en la figura del Estado de Derecho. "El derecho es el mejor instrumento de la clase dominante para perpetuar su poder, imponiendo a toda sociedad las normas de conducta ligadas a su razón y a su desarrollo."<sup>49</sup>

### **1.5 CONCEPTO DE ESTADO.**

El "Estado" se ha constituido como una de las formas de organización política más compleja y desarrollada de la sociedad: es la proyección del poder político a su máxima expresión de institucionalización. "Siendo el Estado una forma del Poder -quizá la más perfecta, pero tan sólo una de

ellas-, cabe aquí estudiar las transformaciones que experimenta el Poder cuando se transforma en estatal."<sup>50</sup> Desde el punto de vista histórico, el "Estado Moderno" tiene su origen a finales de la Edad Media y principios del Renacimiento (XV-XVI). Se considera a Nicolás Maquiavelo como primer teórico, y fundador de la Ciencia Política, que utilizó el término 'estado' en su texto político: El Príncipe. "Todos los estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados."<sup>51</sup> Maquiavelo utiliza como sinónimos tanto la expresión "los estados" como "las dominaciones", que, en última instancia, se refieren al ejercicio del poder político.

En este sentido, desde el punto de vista estrictamente político, el Estado es el resultado de los conflictos y luchas por la supremacía del poder, que se van a llevar a cabo por la figura del "Príncipe", en dos frentes: por una parte, es la lucha por la independencia política externa en contra del Emperador, como representante del poder temporal, y del Papa, como representante del poder espiritual; por otro lado, es la lucha por la supremacía política interna en contra de los grandes y pequeños Señores feudales. "En efecto, todos los historiadores que se han ocupado de la constitución histórica de los estados nacionales, concuerdan en decir que éstos son el resultado de dos grandes tensiones,

de dos grandes luchas libradas en frentes de batalla diversos..."<sup>52</sup>

La organización política que precede al Estado, como nueva realidad política, presenta las siguientes características específicas: en primer lugar, existe una amplia dispersión del poder, principalmente entre las figuras del Emperador y del Papa, así como entre una gran cantidad de Señores feudales distribuidos en amplias extensiones territoriales; en segundo lugar, se da una constante disputa por la supremacía de la titularidad del poder, entre el Emperador y el Papa, al igual que entre los propios señores feudales, por cuestiones territoriales; en tercer lugar, un proceso de individualización del poder en las personas (Emperador, Papa, Señores Feudales) lo cual provoca que el poder se personalice, y, en algunos casos, se divinice o mitifique a la persona, y; en cuarto lugar, una profunda confusión entre lo político y lo económico, entre lo político y lo religioso, entre lo político y lo moral.

En el sentido contrario, el Estado va a presentar las siguientes características: a) centralizador de poderes: es decir, en la persona del "Príncipe" se va a centralizar y concentrar todo el poder, que anteriormente se encontraba disperso en diversas fuentes; b) soberano: el príncipe al derrotar al Emperador y al Papa, logra la independencia política en el exterior, al vencer a los señores feudales, logra la supremacía interna, o sea, se convierte en un

Príncipe Soberano como fuente única de poder; c) monárquico: porque esta forma de gobierno se constituyó como la única que podía ser instrumento de integración nacional; d) territorial: porque significó el establecimiento de un poder político sobre un espacio geográfico delimitado por fronteras; e) nacional: esto es, cada Estado, por medio de su príncipe y súbditos, buscó una identidad nacional, a la par, que una diferenciación con los otros Estados. "El nacimiento de los Estado modernos representa la sustitución de un orden político plural y oligocéntrico.../..., por un orden estrictamente político, tajantemente diferenciado de lo económico y lo social, de carácter autónomo y monocéntrico; donde el poder se concentra y centraliza en un solo polo, en una sola instancia de decisión política: en el gobierno nacional, agente visible del estado moderno y contemporáneo"<sup>53</sup>

La supremacía política del Estado es un hecho material: la soberanía tiende a justificar su supremacía al otorgarle un carácter de poder absoluto. En tal sentido, la soberanía definiría al Estado mismo, es decir, solo el Estado podría ser soberano. "La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república..."<sup>54</sup> "La soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo..."<sup>55</sup> En este sentido, el Estado Nacional, como ente político, se presenta como si estuviera superpuesto a la sociedad misma, colocado por encima de sus condiciones materiales de existencia real y de sus relaciones e instituciones sociales. El universo

social aparece como un cosmos compuesto e integrado por dos microcosmos divididos y separados: lo público y lo privado; lo colectivo y lo particular; lo político y lo moral; lo político y lo religioso; suma potestas y obediencia; el Soberano y los súbditos; sociedad política y sociedad civil; Estado y sociedad. "El Estado moderno aparece como una entidad con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres. Sus elementos pueden ser perfectamente diferenciados de los elementos que son propios de otras instituciones y no existe ninguna razón para verse confundido con los demás elementos de la vida social."<sup>56</sup>

Ahora bien, hemos dicho con anterioridad, que el origen y desarrollo del Estado, tiene como su paralelo, el origen y desarrollo del sistema económico capitalista. "Los estados modernos expresan un grado de desarrollo de la organización social del trabajo y los modos de producción capitalistas."<sup>57</sup> En este sentido, para que el Estado obtenga consenso para sí mismo y para todo un sistema de distribución desigual e injusta de la riqueza, es necesario que se presente y funciones como una instancia aparentemente autónoma y superior, respecto a todos los grupos, sectores o clases sociales.

En el transcurso de la historia política del Estado Moderno, éste se va constituyendo en un "Estado Absolutista", el príncipe soberano se transforma en un monarca absoluto, como consecuencia del proceso de concentración y

centralización del poder político en su persona, con las atribuciones y funciones que esto implicaba. Esto a su vez, lleva a dos procesos históricos distintos pero con resultados semejantes: la transformación del Estado Absolutista a un Estado de Derecho (Estado Contemporáneo). En el primer caso, se encuentra la Revolución Inglesa del siglo XVII (1600). Como antecedentes, está el conflicto entre el Rey y el Parlamento, estallando la lucha armada entre las dos partes. En 1645 triunfa la revolución, es decir, militarmente el ejército del Parlamento gana a las fuerzas militares del Rey estableciéndose una República: el parlamento, como representante de la nobleza, sólo quiere que el Rey respete sus derechos y privilegios; la mayoría del ejército, que responde a los intereses de la burguesía, pretende una transformación más profunda y radical. En 1660 el parlamento decide restaurar la monarquía, el nuevo rey toma posesión de su cargo después de jurar respeto al "Bill of Rights", declaración de derechos que reitera las libertades contenidas en la Carta Magna de 1215. Como consecuencia de su revolución, Inglaterra deja de ser un país feudal y se desarrolla el sistema capitalista, siendo el primer Estado que adopta un régimen político en donde predomina la burguesía, y el Parlamento se constituye en un control político del Rey; convirtiéndose en una Monarquía Constitucional. "¿Está la ley por encima de los reyes, o están los reyes por encima de la ley? El interés del

Parlamento se indentificaba con el de la ley, porque, indudablemente, el Parlamento podía modificar la ley, de donde se sigue que si la ley estaba por encima de la voluntad de los reyes, pero sí podía ser modificada por el Parlamento, el Parlamento era el poder supremo del estado."<sup>58</sup>

En el segundo caso, la Revolución Francesa, del siglo XVIII (1789); la sociedad francesa de los siglos XVII y XVIII se dividía en los llamados tres Estados: el noble, el eclesiástico y el llano. Los dos primeros formaban la clase privilegiada y el tercero incluía la burguesía y los demás grupos sociales. La gran mayoría de la población estaba compuesta por los campesinos, sujetos a contribuciones y deberes feudales. La burguesía, integrada por comerciantes, industriales y banqueros, representaba política y socialmente al Estado Llano: sus exigencias consistían fundamentalmente en el establecimiento de una "Monarquía Constitucional". Además, el Tercer Estado asumía las exigencias de los campesinos, en el sentido de abolir o, por lo menos, restringir privilegios feudales que pesaban sobre los propios campesinos. Su objetivo político, era la exigencia de que se convocaran los Estados Generales y que serviría a la burguesía para presentar sus reclamos políticos y sociales. En mayo de 1789 se inaugura la Asamblea de los Estados Generales, y el Tercer Estado, considerándose representante del pueblo francés, se declara Asamblea Nacional. En julio del mismo año, la Asamblea Nacional se declara Constituyente

y empieza a elaborar una Constitución, el 14 de julio se inicia el proceso revolucionario , propiamente dicho, en el centro de París con la Toma de la Bastilla. Las ciudades se organizan en "comunidades" electas popularmente, la Comunidad de París llega a encabezar la revolución política y militar. La Asamblea Constituyente da a conocer el 26 de agosto del mismo año, la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", que establece varios derechos naturales del hombre, teóricamente fundados en el liberalismo político y económico.

La Asamblea Constituyente concluye su labor al aprobar una Constitución: entre otras cosas, establece la soberanía del pueblo francés; el Poder Legislativo quedaba depositado en una Cámara, el Ejecutivo, en ese momento seguía en manos del Rey, pero tenía que acatar al Poder Legislativo. En octubre de 1791, entra en funciones la Asamblea Legislativa, substituta de la Monarquía Absolutista, y el 20 de septiembre de 1792 el Gobierno de la Convención declara abolida la monarquía y proclama la República. La Convención elaboró otra Constitución que establecía la República , gobernada por una sola Cámara, pero sobre todo, garantizaba la propiedad privada. En 1795, se vuelve a elaborar una nueva Constitución. "En principio, .../..., el Antiguo Régimen había llegado a su fin, y la Asamblea redactó su "acta de defunción", al votar la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que fue terminada el 26 de agosto de 1789."<sup>59</sup>

## 1.6 ESTADO DE DERECHO.

El Estado Contemporáneo, o también llamado "Estado de Derecho", tiene como su contraparte al Estado Absolutista o Monarquía Absoluta, así como a la Razón de Estado, es decir, 'el poder por el poder mismo'. "El orden jurídico que estaba subordinado a la voluntad de los gobernantes es, desde ahora, imputado a un centro único y permanente: el Estado."<sup>60</sup> Sin embargo, considero importante hacer la siguiente aclaración; la "teorías generales del Estado" han sido elaboradas desde una perspectiva esencialmente jurídica, es decir, desde una concepción estrictamente formalista. En este sentido el punto de vista de los juristas es importante, en tanto que describe y explica uno de los elementos que integran la realidad estatal: el "orden jurídico". Pero el problema teórico-metodológico es que confunden la parte con el todo; es el caso, por ejemplo, del jurista del "formalismo-jurídico" (Teoría Pura del Derecho), Hans Kelsen, quien literalmente identifica al Estado con el derecho, o sea, el contenido con la forma, la esencia con la apariencia, teniendo este punto de vista, implicaciones de grave confusión en el análisis e interpretación del fenómeno estatal. "Si el Estado es un orden jurídico y si personifica la unidad de ese orden, el Estado no es otra cosa que la efectividad del orden jurídico"<sup>61</sup>

Ahora bien, el desarrollo histórico del Estado Moderno llega a una etapa crítica de su existencia que es el caso del "régimen político absolutista", es decir, aquel sistema de gobierno que se caracteriza por la máxima concentración y centralización del poder político en la persona del Rey-Soberano. En este sentido, en la práctica política de la sociedad, la reacción y respuesta a esta situación de hecho son los movimientos revolucionarios que intentan poner límites a este fenómeno político, como son los casos significativos de Inglaterra y Francia, anteriormente descritos. Una respuesta teórica a este respecto, lo fue desde el punto de vista jurídico. "Desde la antigüedad el problema de la relación entre el derecho y el poder fue planteado con esta pregunta: ¿Es mejor el gobierno de las leyes o el gobierno de los hombres?"<sup>62</sup>

En tal sentido, lo que se pretende es el establecimiento de una limitación jurídica a la detentación y ejercicio del poder político: a partir de la división del poder y la distribución de funciones en diferentes instancias (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial); también se trata de implementar una supuesta igualación jurídica de los súbditos y su conversión en ciudadanos, a partir de un conjunto o catálogo de derechos naturales o derechos humanos que sirvan de límite al ejercicio del poder por parte de los gobernantes; por otra parte, el discurso jurídico niega categórica y formalmente la existencia de clases sociales,

propio del liberalismo-individualista; y por último, se considera importante la creación y elaboración de leyes y códigos que contengan principios, normas y reglas de carácter jurídico que regulen y controlen las relaciones sociales, y, especialmente las relaciones de poder. "El sustrato real del orden legal sobre el que se erige la dominación política es la organización estatal, y es la confluencia de ambos la que, estableciendo ciertas partes al comportamiento social y político, permite que el paso de un gobierno a otro, el ejercicio y conservación del poder así como su conquista, se realice en forma continua por la mediación del estado de derecho."<sup>63</sup>

La construcción teórica del "Estado de Derecho" tiene como sustento jurídico, además de instrumento normativo de poder, la elaboración y producción de una "Constitución Política" (denominada así, por significar en principio y en esencia el control jurídico del poder político) como una "Ley Suprema y Fundamental" desde el punto de vista jurídico-político. "El monopolio del poder político es inentendible sin el monopolio de la técnica jurídica,..."<sup>64</sup> En tal sentido, el carácter concreto y material del poder político adquiere una apariencia y consistencia totalmente diferente, a partir de un formalismo jurídico profundamente abstracto. Esto significa, que la ciencia y técnica jurídicas llevan a cabo un proceso, en virtud del cual, el objeto real de la Ciencia Política, el poder político, se transforma en un objeto

formal propio del Derecho Constitucional: la Constitución Política.

Históricamente, la primera constitución que existió, y sigue vigente, es la de Estados Unidos de Norteamérica del año de 1787, como producto de su Revolución de Independencia respecto de la Corona Inglesa. En este sentido, los creadores de la Constitución hicieron uso de una filosofía pragmática en su elaboración, no obstante, contiene ideas aportadas por la Ilustración: establece la autoridad y potestad del Estado sujeto a la ley; instituye un sistema federal, teniendo como base y preminencia los estados federados (anteriormente 13 colonias); se estructura y organiza un Poder Legislativo Federal integrado por dos Cámaras; y, se constituye un Poder Ejecutivo muy fuerte depositado en la figura del Presidente, y denominado "régimen político presidencial", tratando de significar el predominio del poder ejecutivo, y, especialmente, de la figura presidencial, por sobre los otros poderes.

El "Estado de Derecho", desde el punto de vista del Derecho Constitucional o constitucionalismo, se caracteriza porque el poder político aún con toda su capacidad material de coacción física (potestad) está sometido al orden jurídico, es decir, al "imperio de la ley". Inclusive, en función de su autoridad persuade a los gobernados a la necesidad en el acatamiento de la ley por convicción propia. Formalmente, establece una "división de poderes" o

distribución de la funciones del poder estatal, de manera muy precisa y específica; los actos de gobierno, es decir, los actos de poder de los gobernantes se encuentran sujetos a la "legalidad", o sea, a lo dispuesto y ordenado por la "ley"; además, reconoce un conjunto de garantías constitucionales (en esencia individuales), en principio sustentadas en el iusnaturalismo, esto es, se consideran como derechos naturales anteriores al Estado, y, posteriormente, sustentados en el iuspositivismo, en virtud del cual, se considera al Estado como fuente creadora del derecho y, por lo mismo, de las propias garantías constitucionales. "La estructura del estado de derecho puede sistematizarse de la siguiente manera: 1) estructura formal del sistema jurídico, o sea, garantía de las libertades fundamentales a través de la ley general abstracta; 2) estructura material del sistema jurídico: libertad de competencia en el mercado, reconocida en el intercambio entre sujetos propietarios; 3) estructura social del sistema jurídico: la cuestión social y las políticas reformistas de integración de la clase trabajadora; 4) estructura política del sistema jurídico: separación y distribución del poder."<sup>65</sup>

El derecho, en su carácter de derecho positivo (ley), se presenta en estrecha relación con el poder político del Estado, en tanto que lo produce, lo define, lo garantiza, lo aplica, y en última instancia lo impone. El derecho positivo, se expresa en el espacio político-estatal, como la

racionalización e institucionalización del poder y orden políticos. En tal sentido, el discurso teórico-jurídico (constitucional) pretende explicar cómo formalmente un gobierno de facto (Estado Absoluto) se transforma en un gobierno de iure (Estado de Derecho). En última instancia, este Estado de Derecho se encuentra codificado y sistematizado en una Constitución Política como fundamento formal e instrumento material del poder político.

## **1.7 TEORIAS DE LA CONSTITUCION.**

### **1.7.1 CONCEPTOS DE CONSTITUCION.**

Como hemos dicho anteriormente, el "Estado de Derecho" cuenta con una codificación normativa básica y fundamental: la "Constitución Política" o "Constitución liberal-individualista". Teórica e ideológicamente, este nuevo Estado y su Constitución se sustentan en la filosofía política de Locke, Montesquieu y Rosseau; quienes parten del supuesto de considerar al individuo y sus derechos naturales como anteriores al Estado y a la Ley. En este sentido, la función esencial del Estado de Derecho es reconocer, garantizar y preservar los hipotéticos "derechos naturales" inalienables e imprescriptibles del hombre (libertad, igualdad y propiedad). "El fin sumo de los hombres, al entrar en sociedad, es el goce de sus propiedades en seguridad y paz, y el sumo

instrumento y medio para ello son las leyes en tal sociedad establecidas..."<sup>66</sup> Por tal motivo, se afirma en el artículo 16 de la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 1789, que "la sociedad en la cual no existe la garantía de los derechos del hombre, ni esté establecida la separación del poder, no tiene constitución".

Por otra parte, desde el punto de vista del Derecho Constitucional, como disciplina jurídica fundamental, se estudia a la Constitución o Ley Suprema con un enfoque abstracto, formal y estático. No obstante, el análisis del derecho constitucional es importante y significativo, en tanto, se constituye como premisa básica para la comprensión del sistema jurídico positivo del propio Estado, como parte de la realidad política estatal.

Para los constitucionalistas, en términos generales, la "Constitución" tiene dos sentidos específicos: como "constitución real o material" y como "constitución formal o jurídico positiva". En el primer caso, "Constitución es sinónimo de realidad y quiere decir, la manera concreta de ser de una unidad estatal".<sup>67</sup> Esto es, que se refiere a su existencia real dentro del devenir histórico, así como a los factores político, económico y social, que la constituyen. En el segundo caso, "Constitución quiere decir, además, norma jurídica fundamental y comprende los principios básicos de la estructura del Estado y de las relaciones de éste con los particulares;..."<sup>68</sup> Este es el sentido específico de la

Constitución, desde el punto de vista estrictamente formal y positivo, que trata de un conjunto de principios, normas, procedimientos supremos y fundamentales, y, cuyo contenido, puede o no coincidir con la constitución real o material. En el caso, que se presente esta coincidencia o relación, se traduce en la forma normativa o codificación jurídica de la materia regulada, esencialmente política. "La distinción entre constitución formal y material refleja el hecho de que la organización y el régimen efectivos de poder no dependen sólomente de factores jurídicos, sino de la interacción entre factores jurídicos y políticos."<sup>69</sup>

Ahora bien, la Teoría Constitucional consideró en un principio, que la "constitución jurídico-positiva", debería de ser exclusivamente "política" (Constitución Política), es decir, que sólomente debería tratar de las relaciones de poder; esto es, como un control jurídico de la detentación y ejercicio del poder político estatal. En tal sentido, lo anteriormente dicho se podría llevar a cabo por medio de la división del poder (concentrado y centralizado) y la distribución de las diferentes funciones político-estatales (legislativa, ejecutiva y judicial) en diferentes instituciones jurídico políticas. Esta distribución, teórica y formal, del poder entre distintos detentadores, hipotéticamente supone un control y limitación en el ejercicio del poder, a través de los frenos y contrapesos establecidos jurídicamente en la "Constitución Política".

"Para la ciencia política el término "constitución" posee un significado radicalmente diferente, pues ésta se mueve no sólo en el plano de lo lógico normativo al que pertenecen las constituciones de papel, sino y fundamentalmente en la dimensión histórica y material de los procesos sociales."<sup>70</sup>

A partir de la influencia teórica del "liberalismo e individualismo" político y económico, se establecieron en los textos constitucionales los llamados "derechos naturales" o "garantías individuales" de los gobernados. En tal sentido, la constitución jurídico-positiva dejó de ser exclusivamente política, al limitar el poder estatal en beneficio de los gobernados, considerando que el Estado, por medio de la Constitución, únicamente iba a reconocer y garantizar tales derechos. Cuando la filosofía liberal-individualista dejó de ser la ideología predominante, se sumaron al contenido normativo de los textos constitucionales las llamadas "garantías sociales", que en última instancia, significaban el reconocimiento jurídico de la división de la sociedad en clases sociales. En este sentido, del constitucionalismo liberal-individualista se pasó al constitucionalismo social. "Correspondió a México iniciar la transformación del constitucionalismo y del Estado liberal-individualista al social."<sup>71</sup>

Por otra parte, la constitución jurídico-positiva, además de contener lo que teóricamente se denomina como "decisiones políticas fundamentales", es decir, aquellos

puntos básicos que se refieren a la forma de Estado y de Gobierno, división de poderes, y reconocimiento de la Soberanía Nacional y Popular; también contiene "principios económicos y sociales". Finalmente, se afirma que la Constitución Política es una Ley Suprema y Fundamental: es "suprema", porque jerárquicamente está por encima de las demás leyes; y es "fundamental", porque sustenta la validez jurídica del orden constitucional. Es importante señalar que los textos constitucionales no son, por sí mismos, instrumentos explicativos de la realidad política, sin embargo, se presentan como pieza clave y significativa en el análisis, interpretación y demostración de las relaciones de poder al interior de los Estados Contemporáneos. "...para el politólogo las constituciones escritas no pueden de ninguna manera ser confundidas con las constituciones efectivas de los estados modernos."<sup>72</sup>

#### 1.7.2 FERDINAND LASALLE.

Este autor, que parte del punto de vista de la "constitución real o material", comienza metodológicamente su exposición teórica con la pregunta: ¿qué es una Constitución? Considera, que tanto la "Constitución" como la "Ley" tienen una naturaleza jurídica común, es decir, en cuanto a su esencia imperativa y coactiva. En este sentido, la Constitución es semejante a la Ley, pero es algo más que una

simple ley: "...una constitución no sólo es una ley entre tantas, es la ley fundamental del país."<sup>73</sup> Afirma, que ésta última, es una ley más profunda, más de esencia que cualquier otra ley; además es "fundamental" porque constituye el "fundamento jurídico" de las demás leyes ordinarias. Por último, quizá lo más importante de esta teoría, el concepto de "fundamento" implica la idea de una "fuerza activa" que hace que el objeto que regula sea necesariamente como es. "Los factores reales de poder que existen en cada sociedad son esta fuerza efectiva y activa, que condiciona a todas las leyes y disposiciones jurídicas de esta sociedad, de tal forma que en lo fundamental casi no pueden ser diferentes de lo que son."<sup>74</sup>

Ahora bien, Lasalle se pregunta ¿qué pasaría si todas las constituciones de Prusia se quemaran, en tanto hojas de papel?, y contesta, que no pasaría ¡nada! Y, no pasaría nada, porque ahí están y siguen existiendo los "factores reales de poder" de una sociedad, que hacen que ésta y la propia constitución, sean de una determinada forma y no de otra: el rey, el ejército, la nobleza, los banqueros, los industriales, el proletariado, etc. "Y es que los factores reales de poder, además de entrañar los elementos condicionantes del contenido diverso de una constitución, son al mismo tiempo, sus sostenedores en el mundo de la facticidad."<sup>75</sup> En conclusión, para este autor la "Constitución es la suma de los factores reales de poder de una sociedad".

Estas fuerzas materiales se traducen en hojas de papel, en donde se les da una expresión escrita y formal y se constituyen en "derecho", en "instituciones jurídicas", esto es, en todo un "orden constitucional", y quien se enfrenta a estos factores reales de poder, atenta contra la "Ley", contra el "Estado de Derecho". Sin embargo, considera Lasalle, que las "Constituciones escritas" (hojas de papel) no tienen valor ni pueden ser duraderas, en tanto que no sean expresión exacta y precisa de los factores reales de poder importantes y vigentes en la realidad social de cualquier país.

### **1.7.3. KARL SCHMITT.**

Para este autor, que parte del punto de vista de la "constitución real o material" y concluye en la "constitución jurídico positiva", la categoría "constitución" presenta una diversidad de sentidos o significados, pero limitando el término constitución a "Constitución del Estado", es decir, a la "unidad política" de una sociedad. Para ello, plantea cuatro puntos de vista en relación a este concepto: 1) Constitución en sentido absoluto; 2) Constitución en sentido relativo; 3) Constitución en sentido positivo; y, 4) Constitución en sentido ideal.

Previamente, hay que aclarar, que la teoría de este constitucionalista es difícil de entender en principio, pero,

en tal sentido, trataremos de ser lo más explícitos y precisos posibles en su explicación. En el primer caso: "Constitución en sentido absoluto puede significar, por lo tanto, la concreta manera de ser resultante de cualquier unidad política existente".<sup>76</sup> A su vez, este primer sentido de constitución tiene tres significados: a) a todo Estado le corresponde: "unidad política y ordenación social"; b) cada Estado presenta una forma específica de "dominación" o "relaciones de supra-subordinación"; y, c) el Estado se encuentra en un "constante devenir". Por lo tanto, si el Estado es igual a la Constitución, esta última, tiene las mismas características presentadas por el Estado: unidad política y ordenación social, relaciones de dominación y un constante devenir. En el segundo caso: "Constitución en sentido absoluto puede significar una regulación legal fundamental, es decir, un sistema de normas supremas y últimas".<sup>77</sup> En este punto, la Constitución se presenta como "Ley Suprema", con un carácter eminentemente normativo, o sea, como un 'debe ser'. Esto supone, unidad y totalidad del orden jurídico, e, inclusive, es posible identificar Constitución y Estado. En el tercer caso: "Constitución en sentido positivo contiene solo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política".<sup>78</sup> En este punto, la Constitución se origina por un acto eminentemente político del Poder Constituyente, cuya "decisión" implica la totalidad de la

unidad política, es decir, del Estado. "Una Constitución nace o mediante decisión política del sujeto del Poder Constituyente, o mediante convención plurilateral de varios de tales sujetos."<sup>79</sup>

Por otra parte, el poder constituyente se traduce en voluntad política, sustentada en la autoridad o en la fuerza, cuyo titular puede ser la sociedad (por medio de una revolución), un monarca, o, inclusive, un dictador, o, en última instancia, los factores reales de poder. Ahora bien, la "decisión política" contenida en la Constitución, teóricamente no debe ir en contra del propio poder constituyente, ni destruir su propia existencia política, ya que esa voluntad política sigue subsistiendo como factor real de poder. En el cuarto, y último caso: "con frecuencia se designa como "verdadera" o "auténtica" Constitución por razones políticas, la que responde a un cierto ideal de Constitución".<sup>80</sup> Para el autor, el concepto ideal de Constitución, hoy todavía dominante, es el ideal de Constitución del "Estado burgués de Derecho".

El pensamiento teórico-constitucional de Schmitt, permite establecer la diferencia entre los ámbitos material y formal en que se produce y codifica la Constitución: por una parte, se refiere al fenómeno político del poder constituyente y las denominadas "decisiones políticas fundamentales" (que analizaremos en el siguiente capítulo); por otro lado, se trata de explicar, a partir de las

instituciones jurídico-políticas establecidas, como se lleva a cabo la producción normativa con base y fundamento en los preceptos constitucionales.

#### **1.7.4 HANS KELSEN.**

Este autor, cuya concepción jurídica es esencialmente formalista y positivista, construye toda una "Teoría Pura del Derecho", totalmente desvinculada de la realidad material, para explicar el fenómeno jurídico, y, especialmente, la "Constitución jurídico-positiva". "Quiere mantenerse como teoría, y limitarse a su objeto. Procura determinar qué es y cómo se forma el derecho, sin preguntarse cómo debería ser o cómo debería formarse. Es una ciencia del derecho y no una política jurídica."<sup>81</sup> Partiendo de esta concepción teórica, se comprende que el derecho tenga la característica de que regula su propia creación y aplicación. A su vez, este proceso formal y positivo tiene como su marco de referencia a la "Constitución jurídico-positiva", es decir, la ley suprema que regula el proceso de creación de las normas jurídicas generales bajo la forma de "leyes" y se constituye en su fundamento. En el mismo sentido, lógico-formal, las leyes ordinarias regulan los actos creadores de las normas jurídicas particulares.

Esta teoría jurídica, al estudiar el derecho positivo de un Estado establece como causa primera del orden jurídico la

"Norma Fundamental". "Esta norma fundamental es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituye su unidad."<sup>82</sup> Por lo tanto, siguiendo esta lógica formal, la validez de las normas jurídicas no deriva de su contenido, sino de su proceso de creación establecida por la norma fundamental o Constitución jurídico-positiva.

Esta concepción teórica atribuye a la Constitución jurídico-positiva la función de una "hipótesis" básica, es decir, si ésta es válida, también es válido el orden jurídico que resulta de ella. "La importancia de la norma fundamental se manifiesta particularmente en los casos en que un orden jurídico sustituya a otro no por la vía legal sino por una revolución."<sup>83</sup> Todos estos razonamientos, son resultado de un punto de vista abstracto y formalista, que no admite argumentos en contrario, sobre todo, cuando tengan que ver con factores políticos, económicos y sociales.

Ahora bien, de las tres teorías anteriormente mencionadas, retomamos principalmente la de Ferdinand Lasalle, es decir, "la Constitución como la suma de los factores reales de poder", y, en parte, la teoría de Karl Schmitt, o sea, "la Constitución en sentido positivo", en tanto , "decisiones políticas fundamentales": como nuestro marco teórico y como categorías analíticas aplicadas al estudio político de la Constitución General del Estado Mexicano. En el primer caso, la teoría de Lasalle nos permite

ubicar e interpretar a la "Constitución jurídico-positiva", como instrumento de poder de todo un sistema político: en primer lugar, el grupo formalmente gobernante: Presidente, Senadores y Diputados Federales, Gobernadores, Diputados locales, Jueces, Magistrados y Ministros; en segundo lugar, los factores reales de poder: Clases Dominantes (comerciantes, empresarios, industriales, banqueros, financieros, inversionistas, etc.), Clero, Ejército, Sindicatos, Organizaciones políticas y sociales, Partidos Políticos (PRI), Medios de Comunicación, etc. En el segundo caso, la teoría de Schmitt nos permite reconocer y considerar a la misma Constitución jurídico-positiva como el fundamento ideológico-jurídico (conservador o progresista) en la toma de decisiones y de la acción política de los factores formales y reales de poder.

En este sentido, los "factores reales de poder" y las "decisiones políticas fundamentales", no obstante pertenecer al campo teórico-conceptual del Derecho Constitucional; como categorías de análisis y premisas básicas, nos permiten, desde el punto de vista metodológico, el estudio analítico-interpretativo de la Constitución Política del 17-99, en tanto Código de Poder (que establece y regula relaciones de dominación y sometimiento), desde el enfoque teórico, metodológico y sistemático de la Ciencia Política. "...mientras que los profesionales del derecho constitucional son víctimas de la metáfora de las constituciones escritas,

los de la ciencia política emplean dicha metáfora para exponer la real y efectiva constitución histórica de las naciones."<sup>84</sup>

## **1.8 CONSTITUCION POLITICA DE 1917-99.**

### **1.8.1 CONTEXTO HISTORICO.**

Nuestro objeto de estudio es el sistema jurídico del Estado Mexicano, y, específicamente, su Constitución Política. Por este motivo, desde un principio expresamos que nuestro enfoque teórico-metodológico sería desde el punto de vista de la Ciencia Política, y no desde la perspectiva formalista del Derecho Constitucional. "La Constitución mexicana, como instrumento de poder, debe ser interpretada con vista a los principios que regulan las relaciones de sometimiento y obediencia; estos son comunes a toda organización política."<sup>85</sup> No obstante, consideramos importante hacer referencia al contexto histórico de su surgimiento, así, como también, describir sus características jurídicas generales.

La Constitución Política de 1917 es el resultado de todo un proceso revolucionario iniciado en 1910, con la rebelión política y militar encabezada por Francisco I. Madero, en contra del régimen porfirista y su figura más representativa: Porfirio Díaz. Es importante señalar, que este movimiento

tuvo diferentes etapas con características propias y específicas; sin embargo, es necesario recuperar aquel momento histórico que se inicia con Venustiano Carranza, y que se denomina "Revolución Constitucionalista". Este movimiento político y militar se llevó a cabo en contra de Victoriano Huerta, quién con apoyo de sectores del ejército y del embajador de los Estados Unidos, había realizado un Golpe de Estado en contra del Presidente Constitucional: Madero; y, por lo tanto, había violado la Constitución "liberal-individualista" de 1857. El gobernador constitucional Carranza, con fundamento en esta misma Constitución, convoca a un movimiento que llama Revolución Constitucionalista cuyo objetivo militar era el derrocamiento de Huerta y la defensa de la legalidad constitucional. Cumplido el objetivo político-militar, se suceden una serie de conflictos militares y luchas por el poder que rebasan al movimiento constitucionalista y al propio caudillo Venustiano Carranza, pero al final este último queda como el máximo jefe político y militar del movimiento revolucionario.

Venustiano Carranza, con una visión política de largo alcance, había elaborado su propio "proyecto político", cuyo propósito era introducirlo en la Constitución de 1857, por medio de reformas a la misma; entendiendo por tales, adecuaciones políticas de la Carta Magna a la realidad histórica y revolucionaria, que se vivía en ese momento. Con base en su autoridad personal y con el apoyo militar de

Alvaro Obregón, Carranza convocó a un Congreso Constituyente para el efecto de llevar a cabo las reformas constitucionales, y, en esta última instancia, para implementar su proyecto político. "En cumplimiento de lo ofrecido al convocar al Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, hizo entrega, en la tarde del viernes 10. de diciembre de 1916, del proyecto de Constitución reformada."<sup>86</sup>

Carranza expresa la importancia de la Constitución del 57, pero reconoce que ésta había sido inaplicable en virtud de la naturaleza abstracta de la filosofía política que le servía de base, es decir, de las ideas políticas de la Ilustración. En este sentido, señala sus deficiencia y sus posibles correcciones, pero sobre todo, le importa, fundamentalmente, la "organización política del nuevo Estado", a partir del fortalecimiento del poder ejecutivo, que implica el establecimiento del "régimen presidencialista". "Carranza proponía la organización de un gobierno fuerte, rechazaba el despotismo, y confirmaba la necesidad de que la conservación del orden coincidiese con la legalidad."<sup>87</sup> Para el caudillo militar, el control político y la conservación del orden, sólo sería real y efectivo fortaleciendo al Ejecutivo Federal por medio de su elección directa y otorgándole atribuciones (facultades) que sólo indirectamente podrían ser fiscalizadas por el Poder

Legislativo. Sin embargo, diversas fuerzas políticas estuvieran representadas en el Congreso Constituyente, lo cual implicó que el proyecto de reformas constitucionales sufriera cambios y adiciones substanciales y significativos. "...el proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó el 5 de febrero de 1917 fue, no una reforma a la de 1857, .../..., sino una nueva ley..."<sup>88</sup>

Lo importante, histórica y políticamente, de este Congreso Constituyente, fue su propia obra constitucional: "la Constitución Política de 1917"; que superó el proyecto original de Venustiano Carranza, especialmente, por lo que respecta al contenido social establecido en los artículos 3, 27 y 123 constitucionales. "En esencia, las reformas sociales, que cobraran vida institucional con su consagración en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 17, .../..., forman y definen todo lo nuevo logrado con la revolución, desde el punto de vista estructural, social y político."<sup>89</sup> Considera Arnaldo Córdova, que en la práctica, las "reformas sociales" fueron utilizadas como instrumentos de poder, y, en tal sentido, el Estado, y específicamente el poder ejecutivo, se arrogaron el derecho de intervenir y conciliar los conflictos sociales, e inclusive manipular a las clases sociales más desprotegidas.

En síntesis, la Constitución de 1917 presenta las siguientes características: en primer lugar, se confirma una

gran parte de la Constitución del 57, especialmente por lo que se refiere a los derechos humanos, ahora llamados "garantías individuales"; en segundo lugar, se aceptan las reformas políticas propuestas por Carranza, en el sentido de fortalecer al Poder Ejecutivo: suprimiendo la vicepresidencia y estableciendo la no-reelección; en tercer lugar, las adiciones de los artículos 3º, 27, 123 y 130 constitucionales de contenido social, pero también político, como explicaremos y demostraremos posteriormente. Para los constitucionalistas, es la primera "Constitución Social" del presente siglo. "El contenido de la vigente Constitución de México, aparecería, pues, bajo esa dualidad socioliberal que la lleva a establecer los derechos públicos individuales, de la misma manera que la hace proteger al débil y tutelar al desamparado, mediante esa serie de derechos sociales que a partir de ese momento mexicano, empiezan a constitucionalizarse en el mundo entero."º Por otra parte, se le considera una "constitución progresista" porque se establece un "Proyecto Nacionalista y Revolucionario", es decir, un proyecto económico y social de Estado que se sustenta en la protección de los recursos naturales partiendo de la premisa de la "propiedad originaria de la Nación". Sin embargo, el actual "Modelo Económico Neo-liberal", en cuanto a su implementación, ha implicado cambios substanciales al original proyecto constitucional.

### 1.8.2 CARACTERISTICAS GENERALES DE LA CONSTITUCION.

Para los constitucionalistas, la Constitución Jurídico-Positiva se divide para su estudio, en dos partes: la "dogmática", que se refiere a las garantías individuales o constitucionales, actualmente llamados "derechos humanos"; y, la "orgánica", que trata de la estructura jurídico-constitucional del Estado, es decir, de la organización y funcionamiento de su poder político dividido y distribuido, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. "En su forma tradicional .../... estos documentos constan de dos series de enunciados normativos: una que describe posiciones subjetivas designando sus correspondientes sujetos (individuales), y otra que comprende reglas de organización que instituyen los órganos de Estado y determinan sus respectivas competencias y esferas de acción."<sup>91</sup> Sin embargo, como ya hemos expresado anteriormente, va más allá de lo estrictamente político y de los derechos humanos, esto es, que trata aspectos económicos y sociales, e inclusive, culturales como la educación pública. Más aún, la Constitución, en tanto instrumento de poder, contribuye a la reproducción ideológica de los "valores nacionales" y de la "estructura de clases" de la propia sociedad.

Ahora bien, de momento nos limitaremos a realizar una descripción general del contenido de la Constitución del 17-99, y, más adelante, en los siguientes capítulos, llevaremos

a cabo un análisis-interpretativo de algunos artículos y capítulos del propio Código Político. La Constitución Política, actualmente vigente, consta de 136 artículos generales, y 19 artículos transitorios; estos últimos no tienen vigencia jurídica. A su vez, se integra con nueve títulos: el primero, contiene cuatro capítulos, que tratan de las garantías individuales; de los mexicanos; de los extranjeros; y de los ciudadanos mexicanos; el segundo, contiene dos capítulos, que se refieren a la "soberanía nacional" y la "forma de gobierno", así como las "partes integrantes de la federación" y el "territorio nacional"; el tercero, contiene cuatro capítulos, el segundo con cuatro secciones, que tratan de la "división de poderes"; del poder legislativo, del poder ejecutivo y del poder judicial; el cuarto hace referencia a las "responsabilidades de los servidores públicos"; el quinto, trata de los "Estados de la Federación" y del "Distrito Federal"; el sexto, se refiere al trabajo y previsión social; el séptimo, hace mención de las "prevenciones generales"; el octavo, trata de las reformas a la Constitución; y, el noveno acerca de la inviolabilidad de la misma.

Nuestro propósito inmediato, es hacer un análisis interpretativo de dos partes de la Constitución General: la primera, sería el estudio de las "decisiones políticas fundamentales" o "principios políticos constitucionales" establecidos en varios preceptos constitucionales, con un

contenido esencialmente político, pero que también presentan características de naturaleza económica, social y cultural: y, que constituyen el "Proyecto de Nación"; la segunda, se refiere a la estructura constitucional del poder estatal, y, específicamente, de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, es decir, su organización y funcionamiento. El objetivo teórico político, es demostrar las relaciones de poder (de dominación y sometimiento), por medio del estudio de la propia Constitución. "La Constitución mexicana, perdida entre una ramplona verborrea, contiene los principios indispensables para hacer operante el ejercicio del poder."<sup>2</sup>

**CAPITULO II. DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES (DISCURSO  
CONSTITUCIONAL DEL PROYECTO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL DEL  
ESTADO MEXICANO)**

**2.1. CONSIDERACIONES TEORICAS EN RELACION A LOS TERMINOS Y  
FRASE "DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES".**

Desde el punto de vista de los constitucionalistas, es decir, de su concepción lógico formal-iuspositivista (entendiendo por tal, sus razonamientos deductivos desde y por la forma, y no por el fondo de los hechos) consideran, que la Constitución Política propia de un Estado de Derecho, como ley suprema y fundamental que regula en esencia el ejercicio del poder estatal, se divide en dos partes para su estudio (como habíamos visto anteriormente): dogmática y orgánica. Sin embargo, los propios juristas se refieren a otra parte del Código Político que han dado en llamar "decisiones políticas fundamentales" (según la teoría de Karl Schmitt) o "principios políticos constitucionales". Esto es, aquella parte que presenta un contenido fundamentalmente político, cuyos postulados constituyen todo un "Proyecto Político de Estado", que en nuestro caso, estuvo caracterizado como nacionalista y revolucionario, hasta antes de las reformas constitucionales salinistas; en tanto, que la actual Constitución vigente tuvo su origen y antecedentes en un proceso revolucionario. "Las decisiones fundamentales que

sustentan y caracterizan a un orden constitucional determinado están en íntima relación con los factores reales de poder. Tales decisiones son los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando postulados ideológicos normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los mencionados factores."<sup>3</sup>

Ahora bien, tradicionalmente esta parte de la Constitución General sólo se limitaba al aspecto estrictamente político, es decir, teóricamente las decisiones políticas fundamentales, al decir de Karl Schmitt, se referían: a) a las formas de Estado y Gobierno; b) a la Soberanía Nacional y Popular; c) a la División de Poderes; y, d) además se incluían a los derechos del hombre y del ciudadano, también conocidos como derechos humanos. "Estas decisiones son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política, y sobre ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico."<sup>4</sup>

Posteriormente, se introducen principios económicos y sociales; en teoría por la influencia del "constitucionalismo social"; en los hechos por la fuerza de los factores reales de poder, como es el caso del proletariado. Por lo que se refiere a la Constitución del 17, el Congreso Constituyente o factor de poder en ese momento histórico, incluyeron una serie de preceptos de contenido esencialmente social, económico y cultural: artículos 3º, 27, 28, 123 y 130. En este sentido, se elabora el "Proyecto Político, Económico y

Social del Estado Mexicano", o "Proyecto de Nación, caracterizado como "nacionalista y revolucionario" por tener como premisas básicas: la propiedad originaria del territorio nacional; la defensa de sus recursos naturales, como el caso del petróleo; la facultad de expropiación por causa de utilidad pública; la facultad del Estado para intervenir en "asuntos económicos", en función de la "justicia social"; y, la prohibición de los monopolios, en tanto afecten a la economía nacional. "...consideramos que las decisiones fundamentales, según lo hemos aseverado, pueden ser políticas, sociales, económicas, culturales y religiosas desde el punto de vista de su contenido, mismo que atribuye una cierta tónica ideológica a un cierto orden constitucional y marca los fines del Estado y los medios para realizarlos."<sup>95</sup>

Sin embargo, no hay que olvidar que en los dos últimos sexenios se han llevado a cabo reformas constitucionales a los preceptos que establecen las decisiones fundamentales, que han afectado substancialmente al "Proyecto de Nación" originario, para imponer política y económicamente, el "Modelo Económico Neoliberal", inclusive, con pretensiones de "política económica de Estado" a largo plazo. "De acuerdo con lo anterior, el proyecto neoliberal para México tiene como proposición maestra la de que los intereses a largo plazo de las sociedades norteamericana y mexicana puedan ser mejor satisfechos si ambas economías se abocan conscientemente a la construcción de un sistema global de mutua complementación."<sup>96</sup>

Lo anteriormente citado, contradice el "Proyecto Nacionalista y Revolucionario" establecido en la Constitución del 17 y pone en peligro la "Soberanía y Seguridad Nacionales" del Estado Mexicano.

A continuación presentamos un esquema (modificado y adicionado por el que suscribe) del constitucionalista Ignacio Burgoa contenido en su texto jurídico: Derecho Constitucional Mexicano; para el efecto de describir las principales decisiones fundamentales o principios constitucionales establecidos en la Constitución Política vigente:

- a) Políticas: 1) Soberanía Nacional y Popular: artículo 39.
- 2) Forma de Estado: artículo 40.
- 3) Forma de Gobierno: artículo 40.
- 4) División de Poderes: artículo 49.
- b) Jurídicas: 1) Principios de Supremacía y Fundamentalidad: artículo 133.
- 2) Inviolabilidad Constitucional: artículo 136.
- 3) Reformabilidad y rigidez constitucionales: artículo 135.
- 4) Principio de legalidad: artículos 133, 87, 97, 108, 120, 128 y 129.
- 5) Garantías Constitucionales: individuales:

artículos del 1° al 29.

6) Juicio de Amparo: artículos 103 y 107.

c) Sociales: 1) Consisten en el establecimiento de derecho públicos subjetivos de carácter socio-económico, médico y cultural en "beneficio" de la clase obrera y campesina:

\* artículo 27: Ley Agraria;

\* artículo 123: Ley Federal del Trabajo;  
Ley Federal de  
Trabajadores al  
Servicio del Estado.

d) Económicos:

1) Atribución al Estado del dominio o propiedad de suelo, subsuelo, recursos naturales, mar territorial, mar patrimonial y espacio aéreo nacional: artículo 27;

2) Función estatal en actividades de interés público o áreas estratégicas de la economía: artículo 28;

3) "Intervención del Estado" en las actividades económicas de los particulares: artículo 25.

## e) Culturales:

- 1) Se refiere a la intervención del Estado en materia educativa, en todos los grados y niveles de educación que imparte: básico, medio básico, bachillerato, profesional y posgrado, con sustento en determinados principios:

\* Artículo 3º: Ley General de Educación.

## f) Religiosas:

- 1) Trata de la libertad de creencias y cultos; pero especialmente de la separación Iglesia y Estado:

\* artículo 130: Ley de Cultos y Asociación Religiosas.

En este capítulo habremos de analizar algunas de las decisiones fundamentales o principios constitucionales, en función de las relaciones de poder, así como del cambio del "Proyecto Nacionalista Revolucionario" a la "Política Económica Neoliberal" del actual grupo gobernante. "No todos los artículos de la Constitución contienen decisiones políticas, pero en todos los que si las hay se alude necesariamente a relaciones de dominación."<sup>97</sup>

## **2.2. SUPREMACIA, FUNDAMENTALIDAD Y LEGALIDAD CONSTITUCIONALES.**

### **2.2.1. CONSIDERACIONES GENERALES.**

Estos tres principios jurídico-constitucionales (supremacía, fundamentalidad y legalidad), que se basan en una lógica-formal-iuspositivista, en esencia significan la "autopreservación" y "autorreproducción" de la propia Constitución Política y del orden constitucional o sistema jurídico estatal en su conjunto: constituyendo las premisas rectoras del "hipotético" Estado de Derecho. Tales principios, aparentemente no tienen ninguna vinculación con la realidad material y con los factores reales de poder, sin embargo, en última instancia sustentan y justifican las relaciones de dominación, así como las relaciones sociales de producción; bajo el discurso constitucional del control jurídico del poder político, es decir, de la sujeción del poder al derecho. "De modo particular y específico, las constituciones encubren su verdadera naturaleza de mediación normativa del poder, de codificación de la violencia, de aspecto codificado del poder estatal .../...bajo las apariencias de una Norma disociada del poder y sujetadora del poder."<sup>98</sup>

### 2.2.2. SUPREMACIA CONSTITUCIONAL.

Este principio constitucional significa, que la Constitución General es la "Ley Suprema" de todo el orden normativo vigente, esto es, que formalmente no existe ninguna ley y ningún poder (formal o real) por encima de la misma: "...la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento 'cúspide' de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias, que forman el sistema jurídico estatal,..."<sup>99</sup> Dicho principio se encuentra establecido en el artículo 133 constitucional, que a la letra dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión."<sup>100</sup> De la simple lectura de este precepto, se puede interpretar, gramatical y lógicamente, que la "Ley Suprema" es el resultado de una simple operación sumatoria de la Constitución, más leyes generales y ordinarias, más tratados internacionales, y que, por lo tanto, la Constitución es sólo una parte en esta inferencia abstracta. Sin embargo, la mayoría de los constitucionalistas, por el contrario, interpretan a la "Constitución Política" como la "Ley Suprema", por cuanto las

leyes ordinarias y los tratados internacionales deben de estar de acuerdo con la misma, es decir, deben tenerla como su marco de referencia. "...nuestro artículo 133 constitucional señala con precisión la jerarquía del orden jurídico mexicano en donde la Constitución ocupa el primer lugar, la categoría más alta, la supremacía."<sup>101</sup>

No hay que olvidar, que este artículo constitucional (133) fue el sustento jurídico para la celebración del "Tratado de Libre Comercio", en tres sentidos: en primer lugar, porque faculta al Presidente (Ejecutivo Federal) para celebrar Tratados Internacionales con otros Estados; en segundo lugar, porque faculta al Senado para intervenir en la aprobación (o desaprobación) de los mismos; y, en tercer lugar, porque los Tratados Internacionales, hipotéticamente, no deben de ir más allá de lo establecido por la propia Constitución, es decir, de las decisiones políticas fundamentales, específicamente la "soberanía nacional". Aunque, en su momento, ocurrió al contrario, o sea, la propia Constitución fue reformada para adecuarla al Tratado de Libre Comercio. "...el Tratado de Libre Comercio se convirtió en un símbolo de la modernización del país. Ello se debió, no sólo a que su firma representaba la consolidación de la apertura comercial, sino a que la integración del bloque en Norteamérica creaba la promesa del crecimiento económico vinculado al crecimiento de las exportaciones y al traslado de empresas norteamericanas al territorio mexicano,..."<sup>102</sup>

Ahora bien, hay un problema político-jurídico muy importante y estratégico que explicar, que tiene que ver con el artículo 133 constitucional, y especialmente, con los tratados internacionales. Con fecha del 2 de enero de 1992 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Sobre la Celebración de Tratados; a su vez, ley reglamentaria del artículo 133 constitucional.

Es importante señalar que este evento se llevó a cabo durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y que esta ley fue un proyecto que él mismo envió al Congreso para su aprobación. En este sentido, analizaremos el siguiente precepto (1), bajo las premisas de las relaciones de poder, y de la implementación del "modelo económico neoliberal".

#### LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS

Art. 1º.

"La presente ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública

Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales."103

a) En primer lugar, desde el punto de vista del discurso constitucional, y tomando en consideración el "principio de supremacía", el anterior precepto va más allá de lo establecido en el artículo 133 de la Constitución, en el sentido de agregar a los "tratados" lo que denomina la ley "acuerdos interinstitucionales" en el ámbito internacional;

b) en segundo lugar, si bien es cierto, que es una contradicción y violación a la Constitución, por parte del Presidente y de la propia Cámara de Senadores, en última instancia, en alianza política elaboraron las bases jurídicas para las posteriores negociaciones internacionales con los factores de poder económico; c) en tercer lugar, la invención jurídica de estos "acuerdos interinstitucionales", le otorgan más capacidad de maniobra al Ejecutivo Federal, en el sentido de que no se hace mención de que tenga que intervenir la Cámara de Senadores como contrapeso en política exterior, al propio Presidente; d) en cuarto lugar, faculta a dependencias del Ejecutivo Federal, Estatal, e inclusive Municipal, para celebrar estos "acuerdos", cuando desde el punto de vista constitucional (art. 89; f. X), sólo es facultad del Presidente el manejo de la política exterior, por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como se puede observar, es un complejo de contradicciones jurídicas, pero que políticamente fortalecen a la institución del Ejecutivo Federal, y, en última instancia, a la figura del Presidente en turno. En tal caso, la ley antes mencionada, se constituyó en el fundamento jurídico y en el instrumento de poder para lo que fue negociación del Tratado de Libre Comercio, así como otros "acuerdos interinstitucionales" de apoyo, en su conjunto a la implementación del "proyecto económico neoliberal". Un hecho político significativo en este punto, en el sexenio salinista, lo fue el que la política exterior fuera manejada por el Jefe de Asesores del Presidente, e inclusive, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio llevaran a cabo "negociaciones y acuerdos internacionales", cuando esta atribución le compete a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Más aún, en este sexenio se han celebrado una serie de acuerdos interinstitucionales (que no tratados, porque inclusive no ha intervenido el Senado) con el gobierno de los Estados Unidos en materia de narcotráfico y en materia militar; que tienen algo en común: la violación al artículo 133 y a la propia soberanía nacional, dentro del contexto de una lógica jurídica-constitucional. En el primer caso, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República han celebrado acuerdos bilaterales con el Departamento de Estado y la Agencia Antinarcoóticos de los

Estados Unidos, en el sentido de estrechar fuertes vínculos con la D.E.A., permitiendo la entrada a sus agentes a territorio nacional, su permanencia para efectos de labores de inteligencia, de apoyo logístico y de supervisión de operativos-antinarcóticos: bajo el pretexto de la lucha contra el narcotráfico y la afectación a la "seguridad nacional" de Estados Unidos. En el segundo caso, la Secretaría de la Defensa Nacional ha celebrado acuerdos con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Desde el establecimiento de la "Guerra Fría", se dió un estrecho acercamiento institucional de los militares mexicanos con los militares norteamericanos, inclusive, se suscribió, como parte integrante, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: el propósito del mismo, fue una supuesta ayuda de Estados Unidos hacia todos los países latinoamericanos, y, especialmente, a nuestro país. Consistía en la renta de armamento y asistencia militar, en tecnología y en materia educativa, es decir, adiestramiento y capacitación (acompañado de adoctrinamiento ideológico) a militares mexicanos. Esta relación de ejército a ejército, se fortaleció más, a partir de los hechos del 1° de enero de 1994, en tal sentido, se compró más armamento y se incrementó la preparación militar en "fuerzas especiales". Inclusive, a esta relación militar, un analista político, Carlos Fazio, la ha denominado "el tercer vínculo"; el primero sería "político", el segundo "económico", y el tercero "militar":

dependencia absoluta y total respecto a los Estados Unidos, y en última instancia, al sistema capitalista.

Ahora bien, el principio de "supremacía constitucional", implica una "Jerarquía del Orden Jurídico", en donde obviamente, la Constitución está en la cúspide de la relación jerárquica de supra-subordinación. Para el constitucionalista Enrique Sánchez Bringas, los rangos normativos del orden jurídico mexicano, son los siguientes:

- "I. Primer Nivel: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Segundo Nivel: Resoluciones sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, y la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.
- III. Tercer Nivel: Leyes Federales y Tratados Internacionales.
- IV. Cuarto Nivel: Reglamentos Federales.
- V. Quinto Nivel: Constituciones estatales.
- VI. Sexto Nivel: Leyes y Convenios estatales.
- VII. Séptimo Nivel: Reglamentos estatales."<sup>104</sup>

Esta jerarquización de los ordenamientos jurídicos, implica una jerarquización de las relaciones de poder, es decir, se pretende hacerlos más operativos y eficaces en el plano de la realidad política. "El discurso del derecho no es meramente constatativo, descriptivo o valorativo, sino un discurso operativo, un discurso-acción."<sup>105</sup>

### 2.2.3. FUNDAMENTALIDAD CONSTITUCIONAL.

Este principio constitucional, correlativo del anterior, significa que la Constitución jurídico-positiva es la "Ley Fundamental" de todo el orden normativo vigente, o sea, que toda ley, tratado, reglamento o sentencia judicial, deben tener como base formal a la propia Constitución. "Entraña, por ende, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad."<sup>106</sup> También significa, que la Constitución es la "fuente de validez formal" de todas las normas secundarias; asimismo, establece los principios, reglas y procedimiento para la creación de las propias normas jurídicas, codificadas en leyes. "La norma fundamental de un orden jurídico .../...es simplemente la regla fundamental según la cual son creadas las normas jurídicas, de ella deriva el principio mismo de su creación."<sup>107</sup>

Como se puede observar, este principio, al igual que el anterior, aparentemente se encuentra desvinculado de la realidad material, ya que está subordinado a una lógica formal. No obstante, al ser la Constitución General la ley fundamental de las demás normas jurídicas secundarias, está reproduciendo, de forma más precisa y detallada, el orden jurídico estatal, y por ende, las relaciones de dominación se encuentran codificadas en diversas leyes; como sería el caso

del Código Penal, que es el ordenamiento represivo por excelencia, es decir, donde se manifiesta con mayor autoritarismo el poder del Estado.

El conjunto del sistema jurídico estatal (al menos en teoría) tiene su base y fundamento en la Constitución Política. Por tal motivo, ningún código, ley o reglamento debe ir más allá del principio rector o causa primera, más aún, el Poder Judicial es el único facultado para resolver sobre la "constitucionalidad" o "inconstitucionalidad" de las leyes o actos de poder, pero aún, en el caso que resuelva la inconstitucionalidad de una ley, esto no afecta al orden jurídico total, conservándose intactas las relaciones de dominación. Es decir, la Constitución en su artículo 107 (que trata sobre el Juicio de Amparo); fracción II, establece el "principio de relatividad de la sentencia" (que tiene también un explícito significado político), que a la letra dice: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupa de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivase". Esto quiere decir, que en los casos en que el "Poder Judicial Federal" resuelva en forma definitiva sobre un Juicio de Amparo (por violación a las garantías constitucionales) a favor de una persona en particular, sea el motivo un acto de poder, como lo es la aplicación de una Ley Federal (previamente promulgada y sancionada por el Poder

Legislativo y el Poder Ejecutivo), aún en el caso de que esta ley sea declarada "inconstitucional", o sea, contraria a derecho, a favor de la persona amparada: esto no implica dejar sin efecto la ley para la sociedad en su conjunto, sino que la misma queda intacta y vigente sin alterar el orden constitucional, pero también, sin alterar el orden político y las relaciones de dominación.

#### **2.2.4. LEGALIDAD CONSTITUCIONAL.**

Como conclusión de las anteriores premisas básicas (supremacía y fundamentalidad), está la "legalidad". Este principio jurídico-político, que anteriormente habíamos estudiado con el propósito de diferenciarlo de la categoría y del principio de "legitimidad", consiste, en esencia, en que el ejercicio del poder político, por parte de los gobernantes, debe ser de acuerdo a derecho. Con este principio, se trata de disuadir y de evitar el abuso y la desviación de las funciones públicas, en el ejercicio del poder: con el propósito de garantizar, en teoría, el respeto de los derechos públicos subjetivos de los gobernados. "El principio obliga a toda autoridad a disponer de una norma jurídica para poder accionar y si lo hace sin aquélla, su acto carece de validez normativa."<sup>108</sup>

En tal sentido, existen un conjunto de preceptos jurídicos, tanto en la propia Constitución como en otros

ordenamientos jurídicos (Código Penal, Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura) que hacen referencia a este principio (legalidad) de modo explícito y preciso, de tal manera que no quede duda alguna sobre la hipotética y teórica construcción y fortalecimiento del "Estado de Derecho": sobre la base, de la codificación normativa de las relaciones de poder.

A) Constitución Política: Principio rector -> artículo 133 constitucional.

Ejemplos:

Artículo 128: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

Artículo 87: "El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquel la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

Artículo 120: "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes."

Artículo 129: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar."

Artículo 108: "Para los efectos de las responsabilidades .../...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, .../...quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."<sup>109</sup>

En estos artículos se establece un imperativo categórico de acatamiento y observancia del orden constitucional por parte de los gobernantes en general (funcionarios públicos). Inclusive, en la propia Constitución se contempla un título denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", en donde se reglamentan los procedimientos de "Juicio Político" y "Juicio de Procedencia", que pueden llevar a cabo las Cámaras de Senadores y de Diputados, en

forma individual o conjuntamente, en contra de aquellos "servidores" que se hagan acreedores a tal castigo o sanción. En el caso específico de los militares, es difícil someterlos a tales procedimientos, porque jurídicamente se encuentran sujetos a la jurisdicción militar, y, políticamente constituyen un factor real de poder dentro del sistema político. En conclusión, lo que se pretende hacer es presentar en forma más específica el "principio de legalidad", por cuanto a los gobernantes, y su propia aplicación coercitiva a su no cumplimiento. Como puede observarse, si bien es cierto que la normatividad intenta ser precisa, a su vez, se constituye en un discurso jurídico demasiado abstracto y complejo, y, que, en última instancia, dificulta su aplicación práctica: en todo caso, quienes aplican la ley son los propios gobernantes.

En materia penal (materia represiva estatal, por excelencia), el Código Penal establece en su "Título Décimo", un conjunto de preceptos que tratan sobre los diferentes tipos de delitos que pueden ser cometidos por los gobernantes (servidores públicos); es decir, se definen y precisan las posibles conductas delictivas, así como las sanciones o penas que se aplican a cada caso:

B) Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

Título Décimo: Delitos cometidos por Servidores Públicos.  
(artículos 212 a 224)

- "Capítulo I. Consideraciones Generales.
- Capítulo II. Ejercicio indebido de servicio público.
- Capítulo III. Abuso de autoridad.
- Capítulo IV. Coalición de servidores públicos.
- Capítulo V. Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Capítulo VI. Concusión.
- Capítulo VII. Intimidación.
- Capítulo VIII. Ejercicio abusivo de funciones.
- Capítulo IX. Tráfico de influencia.
- Capítulo X. Cohecho.
- Capítulo XI. Peculado.
- Capítulo XII. Enriquecimiento ilícito"<sup>110</sup>

En este título y capítulos descritos (del Código Penal) se establece una clasificación muy precisa, teóricamente hablando, siguiendo el principio penal contenido en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, que a la letra dice: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata".<sup>111</sup> Esto significa, que en el contexto hay toda una lógica formal deductiva que hace más compleja y difícil la aplicación del derecho en contra de los gobernantes; aunque, en apariencia,

los gobernantes, en tanto "servidores públicos" no están exentos del cumplimiento de la ley (principio de legalidad).

Siguiendo esta lógica jurídica-deductiva, existen otros dos ordenamientos normativos que reglamentan, implícitamente, el principio de legalidad: por una parte, está la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (iniciativa de Miguel de la Madrid Hurtado) que consta de 90 artículos, y que en esencia trata de lo siguiente, con base en el artículo 1º: "Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de: I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público; II. Las obligaciones en el servicio público; III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deben resolver mediante juicio político; IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos".<sup>112</sup>

Por otro lado, está la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (iniciativa de Carlos Salinas de Gortari) que consta de 12 artículos, y que en esencia trata de lo siguiente, según el artículo 1º: "La presente ley tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura y se aplicará en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal y en Distrito Federal en Materia del Fuero Común".<sup>113</sup>

Es obvio, que esta ley está referida a los servidores públicos, y no a las personas físicas en general.

Hemos afirmado con anterioridad, que el discurso del derecho, y, especialmente, el discurso constitucional, es un discurso del poder, es decir, de las relaciones de dominación. Esto se ejemplifica, si interpretamos los anteriores textos jurídicos citados, y observamos lo siguiente: en primer lugar, se presenta un hilo conductor, es decir, una relación jurídica de "supra-subordinación" de la Constitución hacia los demás ordenamientos normativos; en segundo lugar, tomando en cuenta los principio de supremacía y fundamentalidad, este código y estas leyes presentan una lógica interna, abstracta y formal, que implica que los conceptos, reglas, condiciones y requisitos, sean, en principio,, claros y precisos; en tercer lugar, esta diversidad de leyes y códigos dificultan su aplicación práctica, aunado a la existencia de distintas instituciones jurídicas, que hacen más compleja su operatividad. En todo caso, todo este discurso formal sustenta y justifica el discurso real de las relaciones de poder. "Lo que la ley instituye y la forma bajo la cual lo hace adquieren en cierto modo existencia real y producen efectos terriblemente reales."<sup>114</sup>

### 2.3. INVIOLABILIDAD CONSTITUCIONAL.

Este principio constitucional, de vital importancia para la gobernabilidad, estabilidad y seguridad políticas del Estado, se encuentra expresado en el artículo 136 y contiene un doble sentido: tanto jurídico como político. "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia."<sup>115</sup> Desde el punto de vista jurídico, la Constitución "auto-regula" sus propios mecanismos de defensa (siguiendo la lógica: supremacía-fundamentalidad-legalidad), contra los factores políticos externos a ella, que pretendan "desconocerla" o "substituir la". En este sentido, lo que la Constitución Política pretende hipotéticamente, es conservar y preservar su existencia formal y su vigencia jurídica, independientemente de su eficacia política real. Por otra parte, desde el punto de vista político, se puede afirmar que la Constitución, en tanto instrumento de poder y sustento jurídico-ideológico, de los factores formales y reales de poder, prohíbe categóricamente todo cambio o transformación que no esté permitido por la misma; con la finalidad de garantizar las relaciones de dominación, y, por lo mismo, mantener el orden social establecido. "Inviolabilidad, por ende, significa la imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o substituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos de

personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo."<sup>116</sup>

En la primera parte del artículo 136, la Constitución descalifica toda rebelión (civil o militar), en tanto que ésta represente un factor potencial de poder que ponga en riesgo al poder político estatal y a los factores reales de poder, bajo el discurso o justificación de la "Seguridad del Estado". En este sentido, el Código Penal (ordenamiento jurídico inferior de carácter represivo) establece en su "Libro Segundo"; "Titulo Primero": los "Delitos contra la seguridad de la Nación"; y, en donde se incluye a la "rebelión" como un delito:

"Capítulo I. Traición a la Patria.

Capítulo II. Espionaje.

Capítulo III. Sedición.

Capítulo IV. Motín.

Capítulo V. Rebelión.

Capítulo VI. Terrorismo.

Capítulo VII. Sabotaje.

Capítulo VIII. Conspiración.

Rebelión:

"Art. 132.- Se aplicará la pena de dos a veinte años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos a los que, siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de:

- I. Abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio; y
- III. Separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación..."117

El Código de Justicia Militar (del año de 1975) sólomente aplicable a las fuerzas armadas, en su Libro Segundo; Título Séptimo: establece los "Delitos contra la Seguridad Interior de la Nación", siendo estos los siguientes:

- "Capítulo I. Rebelión.
- Capítulo II. Sedición."

Rebelión:

"Art. 218.- Se comete el delito de rebelión militar, cuando se alzan en armas elementos del ejército contra el gobierno de la República, para:

- I. Abolir o reformar la Constitución Federal;
- II. Impedir la elección de los Supremos Poderes de la Federación, su integración, o el libre ejercicio de sus funciones, o usurpar éstas;

III. Separar de su cargo al Presidente de la República, los Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte o Procurador General de la República,..."

Art. 219.- Se castigará con la pena de muerte:

- I. Al que promueva o dirija una rebelión;
- II. A quien ejerza mando en una región o plaza que se adhiera a la rebelión;
- III. Al que mandando una corporación utilice sus fuerzas para rebelarse, y al jefe de una dependencia que emplee los elementos a su disposición para el mismo objeto; y,
- IV. Al oficial que utilice las fuerzas de su mando para rebelarse o adherirse a la rebelión cuando no se encuentre en conexión inmediata con la corporación a que pertenezca.

La pena será de seis años de prisión, cuando las personas a quienes se refieren las cuatro fracciones anteriores, se rindan con todos sus elementos antes de efectuarse alguna acción armada con fuerzas del gobierno de la República."<sup>118</sup>

Estos preceptos penales, tanto civiles como militares, que se presentan bajo la apariencia y forma jurídicas de la "Seguridad del Estado" (Estado de Derecho), en realidad encubren la esencia política de la "Razón de Estado". Es

decir, la preeminencia autoritaria del Estado y su poder por encima del derecho, aunque se justifique y sustente en el mismo (en todo caso, esto significa la codificación del poder), con el objetivo de prevenir, disuadir y sancionar aquellos grupos disidentes, rebeldes, revolucionarios, e, inclusive golpistas, que atenten contra la "Seguridad de la Nación". En tal sentido, estos artículos del Código Penal y del Código de Justicia Militar (como parte del discurso del poder) pretenden ser muy específicos y precisos, por cuanto a la problemática político-penal que tratan, pero, sobre todo, extremadamente represivos en relación a las sanciones: que van, desde privación de la libertad hasta por cuarenta años, hasta la pena de muerte en el caso de los integrantes de las fuerzas armadas.

Sin embargo, hay que aclarar que teóricamente no es lo mismo una "rebelión" que un "golpe de Estado" (rebelión militar): Rebelión: "La rebelión o revuelta, está generalmente limitada a un área geográfica circunscrita, .../..., no propugna una subversión total del orden constituido sino un retorno a los principios originarios que regulaban las relaciones político-ciudadanas, y apunta a una satisfacción inmediata de reivindicaciones políticas y económicas. La rebelión o revuelta es esencialmente un movimiento popular."<sup>19</sup> Como vimos anteriormente, se le considera un "delito" contra el orden público, penada por las leyes civiles y militares, y, que, básicamente consiste en

alzarse o levantarse en armas contra el gobierno constituido con el fin de derrocarlo. En este sentido, la "rebelión" provoca una situación fáctica para la aplicación del artículo 136 (que estamos analizando) e, inclusive, el artículo 29 que posteriormente estudiaremos, y que se refiere a la "suspensión de garantías" como facultad del Presidente. Es obvio decir, que si la "rebelión" se generaliza en una "insurrección popular" a gran escala, y se transforma en una "revolución" triunfante, es claro, que ya no estaríamos en presencia de un delito; Golpe de Estado: "en la tradición histórica el golpe de estado es una acto realizado por los órganos del Estado. En su manifestación actual, en la mayoría de los casos, es efectuado por un grupo militar o por las fuerzas armadas en su conjunto. En caso contrario la actitud de las fuerzas armadas es de neutralidad-complicidad."<sup>120</sup>

En el vocabulario político, se reconoce en el "golpe de Estado" el apoderamiento, por medio de la fuerza, del control del poder político del Estado, al margen del orden constitucional, llevado a cabo por un grupo en el poder (sea civil o militar) opuesto a la política predominante. El golpe de Estado puede ser la primera acción efectiva que empieza un proceso revolucionario (Egipto 1953/1954; Perú 1968; Portugal 1974; y Etiopía 1974/1977), pero también puede significar un freno, un obstáculo, e, inclusive, hasta un retroceso o proceso contrarrevolucionario, cuando se derroca a un gobierno de carácter progresista (como fue el caso chileno en

1972). Desde el punto de vista, jurídico-penal-militar, como ya habíamos visto, está considerado como un delito (rebelión) muy grave por el Código de Justicia Militar, que en el caso, que sean derrotados y aprehendidos los rebeldes o golpistas, se les puede aplicar la pena de muerte.

Es importante recordar, que desde el 4 de enero de 1994 hasta la fecha, nuestro país vive un hecho sin precedentes de carácter militar, político, social y jurídico: el alzamiento o "rebelión civil" por medio de las armas del "Ejército Zapatista de Liberación Nacional" (es rebelión civil porque no hay intervención de militares en activo; aunque se autodenomina "ejército", en términos militares más bien se trata de una "guerrilla": "es un tipo de combate que se caracteriza por el movimiento entre formaciones irregulares de combatientes y un ejército regular. Los objetivos que con ésta se persiguen son más políticos que militares. La destrucción de las instituciones existentes y la emancipación social y política de las poblaciones son, en efecto, los objetivos principales de los grupos que recurren a este tipo de lucha armada"<sup>121</sup>; y en términos jurídico-penales estamos ante la hipótesis o tipo penal del delito de "rebelión"). "No es fácil dar el nombre a lo ocurrido en el Estado de Chiapas... Para algunos, se trata de una verdadera revolución y así se le ha designado, sobretudo en el exterior. Para otros, es un mero alzamiento de un reducido grupo que viene a reclamar, con las armas en la mano, injusticias, agravios,

inaplicación de la ley y, en fin, el establecimiento de nuevas y justas condiciones en el Estado de Chiapas..."<sup>122</sup>

Desde un principio, el gobierno federal, el sistema político en su conjunto, los grupos de poder económico, así como la mayoría de los medio de comunicación los descalificaron, llamándoles "transgresores de la ley"; conceptos, por cierto, inapropiados en el vocabulario técnico-jurídico, pero apropiados y eficaces en el discurso político. En todo caso, los conceptos apropiados y precisos, desde el punto de vista político y jurídico, son: "insurgentes" o "rebeldes". Sin embargo, las autoridades políticas se han cuidado de no utilizar tales términos, porque ello implicaría la posibilidad política de que otros Estados decidan llevar a cabo un reconocimiento jurídico del EZLN. "Se puede decir que el reconocimiento de insurgencia es aquel que se concede a un grupo insurrecto que se ha levantado contra un gobierno en el interior de un Estado, y que ha organizado en cierto modo alguna forma de autoridad política en el territorio que domina."<sup>123</sup>

Los efectos políticos de este "hipotético" reconocimiento jurídico, establecido por el Derecho Internacional Público, serían los siguientes: a) impedir legalmente que los insurgentes o rebeldes sean tratados como simples delincuentes o, aún, como traidores a la patria; b) autorizarles a ser tratados como perseguidos políticos en caso de "asilo político"; c) justificarlos legalmente para

hacer su movimiento rebelde o insurgente, pero conforme al cumplimiento de las reglas del Derecho Internacional; y, d) faculta a otros Estados para llevar a cabo tratos con el apoyo insurgente y a éste con aquéllos, inclusive, existe la posibilidad política y jurídica para designar representantes sin el carácter diplomático. De lo anterior se pueden inferir tres situaciones: en primer lugar, el gobierno mexicano ha mantenido al Ejército a la ofensiva militar con el objetivo de provocar constantes movimientos de las fuerzas zapatistas y evitar que éstas puedan tener el control o dominio de un espacio territorial, lo que a su vez implica que no se otorgue el "reconocimiento de insurgencia"; en segundo lugar, independientemente de que se de o no este reconocimiento, lo cierto es, que se ha presentado un reconocimiento político-internacional al movimiento zapatista, a sus causas y a sus exigencias, implicando lo anterior, una descalificación al propio gobierno, que se ha venido incrementando por las constantes expulsiones que ha hecho de extranjeros, de distinta calidad migratoria, argumentando intervención en asuntos políticos; y, en tercer lugar, es absurdo hablar de intervención o intromisión en asuntos políticos, o inclusive, violación a la soberanía nacional, cuando estamos inmersos en un Tratado de Libre Comercio que implica una "globalidad" política y económica que afecta a la hipotética "soberanía nacional".

Ahora bien, el mismo artículo 136 preveé la hipótesis de un cambio violento de gobierno contrario a la Constitución y al orden político en particular. "En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia,..."<sup>124</sup> En este sentido, emite un "juicio a priori" este precepto, es decir, explícitamente hace una descalificación a futuro de un "hipotético" cambio de gobierno por medios violentos; pero además, supone que este gobierno será "opresivo" y "represivo" (dictatorial), al afirmar: "tan luego como el pueblo recobre su libertad", lo cual resulta absurdo, ilógico y demagógico. Esto significa, que la Constitución y quienes la hicieron, tienen una capacidad extraordinaria de predicción política. Más aún, para ratificar teóricamente esta hipótesis, el constitucionalista Enrique Sánchez Bringas sostiene la tesis del llamado "derecho a la rebelión o revolución" (que posteriormente estudiaremos) que considera implícito en el contenido de este artículo constitucional: "...en el precepto se contiene el único caso en que la Constitución reconoce implícitamente el 'derecho a la rebelión' al disponer que cuando el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia. Es evidente que bajo una dictadura, ningún pueblo puede recobrar su libertad a través de acciones pacíficas como el sufragio; la población, necesariamente,

tendría que hacer uso de acciones violentas como la rebelión."<sup>125</sup>

Esta tesis jurídico-constitucional, lejos de ser progresista al reconocer "el derecho a la rebelión" por parte de la sociedad civil (que por cierto se infiere de una interpretación sumamente forzada de dicho artículo), resulta profundamente conservadora y prohibitiva, al negar toda posibilidad de cambio político al margen del derecho, y, precisamente, sólomente justifica el cambio violento (rebelión), después de que se haya dado el cambio, supuestamente contrario al artículo 39 constitucional, que se refiere a la soberanía nacional y popular. En todo caso, nos quedamos con la tesis de otro constitucionalista, que nos parece menos contradictoria y más atinada al respecto: "...el principio de inviolabilidad constitucional no está refido con el que proclama el "derecho a la revolución" que corresponde al pueblo como potestad natural de su misma implicación dinámica, pues no debe olvidarse que "inviolabilidad" no entraña "insustituibilidad" de la Constitución."<sup>126</sup> Esta afirmación resulta más lógica dentro del mismo orden constitucional, esto es, la "inviolabilidad" de la Constitución no significa ni implica su "insustituibilidad", es decir, que no puede ser substituida por otra como resultado de una revolución: en última instancia, la Constitución vigente es producto de todo un proceso revolucionario.

## **2.4. REFORMABILIDAD Y RIGIDEZ CONSTITUCIONALES.**

### **2.4.1. REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL.**

Este principio constitucional, de carácter jurídico y político, que se refiere a la posibilidad formal de llevar a cabo reformas a la Constitución Política, es decir, cambios o modificaciones a los preceptos de la misma, se encuentra establecido en el artículo 135: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada".<sup>127</sup> Partiendo de los "principios rectores", anteriormente comentados, como premisas básicas, y siguiendo un orden lógico: supremacía -> fundamentalidad -> legalidad -> inviolabilidad: la "reformabilidad", desde el punto de vista jurídico, significa que la propia Constitución establece las reglas y procedimientos para que pueda ser reformada, esto es, que se adecue a la realidad cambiante, dando nueva forma legal a las posibles soluciones a problemas planteados por la dinámica social: sin salirse del orden constitucional o sistema jurídico en su conjunto, o que implique ir en contra del Estado de Derecho. "Casi todas las constituciones del mundo prevén su "reformabilidad", es decir, la modificabilidad de sus preceptos respecto de aquellos puntos normativos que no versen sobre los principios que componen la esencia o substancia del orden por ellos establecido."<sup>128</sup>

Sin embargo, desde el punto de vista político, la 'reformabilidad' se constituye en un instrumento discursivo: de disuación y de contención ante cualquier factor real o potencial de poder, que pretenda el cambio fuera de la ley, es decir, ideológicamente toda transformación debe darse dentro del orden normativo. En última instancia, este principio garantiza la continuidad y permanencia de las relaciones de dominación y del orden social establecido.

Ahora bien, al interior del Derecho Constitucional (del discurso del poder) se presenta un problema teórico sumamente importante, que tiene implicaciones políticas significativas en la realidad social y económica, y que se plantea bajo las siguientes interrogantes: ¿hasta qué punto puede ser reformada la Constitución?, es decir, ¿puede reformarse la totalidad de la Constitución, sin límite jurídico alguno?, esto es, ¿también pueden reformarse las "decisiones políticas fundamentales" o "principios políticos constitucionales"?, en todo caso, ¿tienen los poderes formales (legislativo, ejecutivo y judicial) la facultad para reformar substancialmente a la Constitución? y, en última instancia, ¿puede ser substituido el "Proyecto Nacionalista-Revolucionario", establecido por el Constituyente del 17 (factores reales de poder revolucionario) por otro diferente, e inclusive, opuesto, sin obstáculo jurídico alguno?

En primer lugar, algunos constitucionalistas (grupo decisionista) sustentan la tesis (negativa) de que las

decisiones políticas o principios constitucionales no deben de ser reformados (adicionados, derogados, modificados, substituidos) por los poderes constituidos: a) porque estos postulados, representan la hipotética voluntad política del "pueblo", que los estableció formalmente en la Constitución, por medio del "Poder Constituyente" (poder real, no formal, que elabora la Constitución); b) porque los poderes constituidos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben de ir más allá de los principios de "supremacía", "fundamentalidad", "legalidad" e "inviolabilidad" constitucionales; c) porque sería contra toda lógica, que la propia Constitución faculte su propia autodestrucción, es decir, autorice a los poderes formales la alteración de su esencia, bajo la apariencia jurídica de la "reformabilidad"; y, d) porque sería contradictorio políticamente, que el poder estatal estuviese en contra de la Soberanía Popular (derecho de autodeterminación) principio rector y decisión política establecida en el artículo 39 constitucional. "Reformar las leyes constitucionales no es una función normal del Estado,... Es una facultad extraordinaria. Sin embargo, no ilimitada; pues, al seguir siendo una facultad atribuida en la ley constitucional, es, como toda facultad legal-constitucional, limitada..."<sup>129</sup>

En segundo lugar, otros constitucionalistas (teoría del Poder Constituyente Permanente) sustentan la tesis (afirmativa) de que las decisiones políticas o principios

constitucionales pueden ser reformados por los poderes constituidos, en este caso, por lo que el jurista Felipe Tena Ramírez denomina "Poder Constituyente Permanente". Parte del supuesto formal, de que el artículo 135 constitucional establece un "Poder" integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, capaz, jurídicamente, de alterar la Constitución, y, por lo tanto su esencia, por medio de adiciones y reformas a la misma. Para este autor, este 'Poder' tiene que participar de la función soberana, lo que es ilógico y contradictorio, ya que puede afectar la obra constitucional que es expresión de la soberanía. "Su función es, pues, función constituyente. Y como, por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, .../..., consideramos que merece por todo ello, el nombre de Poder Constituyente Permanente."<sup>130</sup>

El autor de esta teoría, supone la existencia de dos poderes: los Poderes Constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); y, el Poder Constituyente Permanente (Congreso de la Unión y Cámaras de Diputados de los Estados). En el caso de este último, si bien es cierto que el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales son, también, parte de los "poderes constituidos", con base en el artículo 135 de la Constitución, según esta interpretación, se transforman en "Poder Constituyente Permanente", y su función consiste: en adicionar y reformar la Constitución. "Adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente."; "Reforma es, .../..., en su

acepción característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente."<sup>131</sup> En este sentido, el Constituyente Permanente puede llevar a cabo por vía de adición o de reforma cualquier modificación a la propia Constitución: "... no nos queda sino admitir que el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para adicionar o reformar en cualquiera de sus partes la Constitución Mexicana."<sup>132</sup>

Ahora bien, estos dos puntos de vista del Derecho Constitucional (tesis de reformabilidad relativa y tesis de reformabilidad absoluta), cuyos razonamientos formales resultan interesantes y cuestionables dentro de su misma lógica jurídica, si bien es cierto que se contradicen y se oponen teóricamente; en realidad, analizados desde una perspectiva política, se descubre un problema de fondo: lo que está a discusión, no es la apariencia de la "reformabilidad constitucional", sino el cambio en la "correlación de fuerzas" de los factores formales y reales de poder al interior del Estado, y, en última instancia, de la sustitución del "Proyecto de Nación". "Así, cuestiones que fueran parte del ideario de la revolución mexicana como la soberanía basada en la defensa de los recursos naturales, la rectoría económica estatal, la política de masas y el reparto agrario fueron sustituidos en el discurso y en la práctica por nuevos conceptos atribuidos igualmente a la revolución mexicana."<sup>133</sup>

Así, en tal sentido, el nuevo grupo gobernante "tecnócrata" y los factores reales de poder, acatando las "teorías económicas neoliberales", y obedeciendo a presiones externas del capitalismo transnacional, además de fundamentarse en el discurso constitucional (discurso del poder) de los juristas defensores, a ultranza, de la segunda tesis, anteriormente mencionada: deciden reformar substancialmente la Constitución (obviamente, no toda la Constitución, sino sólo ciertos preceptos significativos y estratégicos), implicando con ello la sustitución del "Proyecto Nacionalista-Revolucionario" del Estado Mexicano. "... el gobierno mexicano aceleradamente adecuó la legislación constitucional a las exigencias del Tratado de Libre Comercio, en especial el artículo 27 constitucional; la modificación al reglamento de inversiones extranjeras aprobado en 1990, convertido en ley en 1993 y la serie de enmiendas a las leyes aduanales y comerciales y financieras, acordes con las exigencias para acelerar la puesta en marcha del TLC,..."<sup>134</sup>

Los razonamientos jurídicos y políticos elaborados por los juristas para justificar teórica e ideológicamente las reformas constitucionales salinistas, resultan absurdos, ilógicos y demagógicos, como es el caso del siguiente argumento: "¿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 proceso democrático, que sea auténtico, y no ponga en riesgo la gobernabilidad en la soberanía nacional, es el tercer título. Reformas constitucionales para asegurar el futuro a través de la relegitimación del sistema mexicano."<sup>135</sup> El argumento, parte de la errónea premisa de que el sistema político, por medio de las reformas constitucionales, fortalecen los "títulos de legitimidad", que han dado permanencia al propio sistema; es decir, no se puede fortalecer lo que se ha perdido o lo que no se tiene: o sea, la legitimidad: En todo caso, lo que se fortalece es la legalidad, pero, para darle sustento jurídico al propio sistema político en la aplicación de su nuevo "Proyecto de Estado"; en última instancia, la Constitución se traduce en un instrumento de poder para justificar y hacer operativo al nuevo modelo económico de crecimiento.

#### **2.4.2. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL**

Este principio constitucional, de carácter jurídico y político, esencialmente vinculado con el de

"reformabilidad", trata acerca de las condiciones y requisitos formales, que en apariencia, los poderes constituidos (Congreso de la Unión y Cámaras de Diputados de los Estados) deben observar y respetar para llevar a cabo las reformas constitucionales: "... el principio de rigidez constitucional indica que para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la Constitución, es necesario seguir un procedimiento especial, en el que diversas autoridades y organismos que tienen ingerencia integran un "poder" extraordinario, sui géneris, al que se ha denominado, por algunos autores, "constituyente permanente".<sup>136</sup> Este procedimiento se opone al llamado de "flexibilidad constitucional", que a diferencia del anterior, la constitución es susceptible de ser reformada por el legislador ordinario (Cámara de Senadores y de Diputados), al igual que si se tratara de la legislación secundaria. En este sentido, la Constitución Mexicana adopta el "principio de rigidez", establecido en el artículo 135: "Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados."<sup>137</sup>

Sin embargo, cabe hacer las siguientes precisiones y comentarios: en primer lugar, el artículo 135 no especifica qué poder formal (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) esté

facultado para iniciar (derecho de iniciativa) las reformas a la Constitución: por tal motivo, la interpretación jurídica que se da, es en el sentido de aplicar el precepto constitucional 71, que otorga el derecho de iniciar leyes: a) al Presidente; b) a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; y c) a las legislaturas de los Estados; en segundo lugar, el Poder Ejecutivo Federal, además de tener intervención en la iniciativa, conforme al artículo 71, también tiene la facultad para hacer observaciones al proyecto de ley o de reformas a ley, ya que se ha discutido y aprobado por las otras dos Cámaras, y en tal sentido tiene dos opciones: a) rechazar y regresar el proyecto a las Cámaras; o, b) aprobar, sancionar y publicar la ley o las reformas a la ley en el Diario Oficial de la Federación, conforme a lo establecido en el artículo 72 constitucional, y que se entiende también aplicable al proceso de adiciones o reformas constitucionales. Ahora bien, desde el punto de vista político, y tomando en cuenta el carácter "presidencialista" del sistema político, es obvio decir, que el Presidente dispone y concentra amplio poder, siendo esto claro y significativo en la intervención que tiene, al principio y al final, del proceso legislativo; sobre todo, cuando se trata de un proceso de reformas a la Constitución.

Formalmente, la Constitución Política contiene el "principio de la división de poderes", y, en tal sentido, a cada uno de ellos le corresponde una función específica,

siendo la del Poder Legislativo la de legislar, es decir, hacer o elaborar leyes, así como reformarlas. Pero esto se desvirtúa, cuando la propia Constitución faculta al Presidente a intervenir jurídicamente en el proceso legislativo, rompiéndose con ello la "división de poderes". "... se advierte que el sistema de "equilibrio de poderes" no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo."<sup>138</sup> Además, teniendo preeminencia el partido oficial (PRI) en la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, la mayoría de las Cámaras de Diputados de los Estados, excepto Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y, en algunos casos aliados con el Partido de Acción Nacional: se concluye su hegemonía en la toma de decisiones políticas, en este caso, las que se refirieren a la producción normativa, y, específicamente, las reformas constitucionales, que en el sexenio salinista implicaron el cambio del "Proyecto de Nación" de la Constitución del 17.

Para el constitucionalista, Enrique Sánchez Bringas, la Constitución vigente ha tenido 822 modificaciones (hasta el año de 1977), la mayoría de ellas iniciadas por proyectos presidenciales: quedando claro, que el "principio de rigidez constitucional", es una simple hipótesis formal. A continuación, citaremos la relación sobre las reformas, adiciones y derogaciones a los preceptos constitucionales, del jurista antes mencionado:

PRESIDENTE	REFORMA	ADICIONES	DEROGACIONES	TRANSITORIAS	TOTALES	DECRETOS
Alvaro Obregón	7	1		1	9	2
Plutarco Elías Calles	23	10	3		36	2
Enrique Portes Gil	3				3	1
Pascual Ortiz Rubio	3	4			7	2
Abelardo L. Rodríguez	43	28			71	9
Léonard Cárdenas	10	3			13	8
Manuel Avila Camacho	31	8			19	9
Niquel Alemán Valdés	14	19			33	9
Adolfo Ruiz Cortines	3		1		4	1
Adolfo López Mateos	22	19			41	8
Gustavo Díaz Ordaz	24	17	2		43	7
Luis Hebeverría Álvarez	56	15	5		76	11
José López Portillo	37	40	2		79	11
Niquel de la Madrid	75	35	14	4	128	11
Cosío Galindo de Cosío	62	42	11	4	119	16
Ernesto Sedillo	102	17	2		121	3
<b>T O T A L</b>	<b>515</b>	<b>258</b>	<b>40</b>	<b>9</b>	<b>822</b>	<b>109</b>

La mayor cantidad, en forma y en esencia, de reformas, adiciones y derogaciones constitucionales, fueron llevadas a cabo, y hasta la fecha, en los sexenios de De la Madrid,

Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León. Precisamente, con Miguel de la Madrid se inicia la implementación del "modelo económico neoliberal", y, en forma paralela la necesidad de modificar la Constitución y adecuarla a esta nueva política económica. "En su gobierno el presidente De la Madrid definió una política .../... que partió del supuesto de que no era posible, bajo las nuevas condiciones económicas internas e internacionales, sostener la ampliación de las facultades económicas del Estado. Por ello alentó la reforma de los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales para delimitar con precisión la intervención estatal en la economía..."<sup>140</sup> Carlos Salinas de Gortari consolidaría el modelo económico, con reformas sustanciales a la Constitución, y Ernesto Zedillo sigue manteniendo esta continuidad de política económica; convirtiéndose la Constitución en un simple instrumento de poder del gobernante en turno.

## **2.5. SOBERANÍA NACIONAL Y POPULAR.**

### **2.5.1. SOBERANÍA.**

Este principio político-constitucional y/o decisión política-fundamental; categoría básica y significativa en la Ciencia Política y el Derecho Constitucional, se encuentra establecido en el artículo 39 de la Constitución General, que literalmente dice lo siguiente: "La soberanía nacional reside

esencial y originariamente en el pueblo."<sup>141</sup> Este concepto de soberanía, primordialmente de carácter político, histórica y teóricamente tiene su origen y desarrollo, en forma paralela, al surgimiento y consolidación del Estado Moderno. "La palabra deriva de las locuciones latinas "super omnia" que significan: 'sobre todo'. En términos generales, soberanía se utiliza como sinónimo de poder, potestad, imperio y majestad, por eso, en una primera fase es posible identificarla con el poder del Estado."<sup>142</sup> La constitución del Estado Moderno trajo como consecuencia la definición real y teórica de los Estados Nacionales; a partir de la "independencia" que obtuvieran frente al Imperio (poder temporal) y el Papado (poder espiritual), y de la "supremacía" lograda por los monarcas o reyes al interior de sus territorios (reinos) al someter a los señores feudales; en este sentido: independencia política respecto del exterior y supremacía política al interior, resultan ser sus características más generales y específicas. "Se puede afirmar, entonces, que el concepto de soberanía nace con el Estado, en su voluntad de centralizar facultades y monopolizar el uso legítimo de la coacción."<sup>143</sup>

Desde el punto de vista teórico, el análisis del término soberanía comprendía dos aspectos de su definición: su naturaleza política y su titularidad. En este sentido, la filosofía política aporta diversas interpretaciones al respecto: a) Juan Bodino, en su texto político, Los Seis Libros de la República, se refiere a la 'soberanía' en los

siguientes términos: "La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República" (Libro I, capítulo 8) "Es necesario definir la soberanía, porque pese a que constituye el tema principal y que requiere ser mejor comprendida al tratar de la república, ningún jurisconsulto ni filósofo político la ha definido todavía."<sup>144</sup> Para este autor, la soberanía es poder supremo porque no está condicionada a ningún otro, y radica sólo en el monarca, en consecuencia, éste tiene amplias facultades para crear modificar y derogar leyes. La soberanía es poder perpetuo, porque corresponde, en forma permanente, a la República (Estado) y trasciende la vida de sus súbditos; b) Para Thomas Hobbes, teórico del contractualismo, la constitución y establecimiento del Estado, por medio de un contrato, implica la transferencia de derechos y de poder de una persona: "El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es SUBDITO suyo."<sup>145</sup> Este autor, justifica la soberanía absoluta del monarca sin recurrir a factores externos al Estado, como por ejemplo, la intervención divina en la designación del gobernante, es decir, se basa tan sólo en las condiciones objetivas de la sociedad política.

### 2.5.2. SOBERANÍA NACIONAL Y POPULAR.

Durante el siglo XVIII, en el cual el Estado Moderno se transforma en el Estado Contemporáneo, es decir, de Estado Absolutista a Estado de Derecho, la teoría política aporta nuevos elementos para definir la soberanía y determinar su titularidad: a) Juan Jacobo Rosseau: tercera figura del contractualismo de la Edad Moderna, en su texto, El Contrato Social, su concepción del contractualismo coincide con el de sus predecesores en la idea de "contrato", pero difiere en cuanto a su concepción del estado de naturaleza. Para este autor, el contrato social es una hipótesis racional, por lo tanto, no histórica ni real. Los hombres se pusieron de acuerdo para crear artificialmente la sociedad política, cediendo sus derechos naturales a la comunidad y ésta les devuelve esos mismos derechos, con su protección, que en lo sucesivo están garantizados por ella. "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo."<sup>146</sup> En este sentido, los súbditos se transforman en "ciudadanos" y se constituyen en "pueblo", siendo éste el soberano. "En cuanto a los asociados, estos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado."<sup>147</sup> O sea, el poder no se transmite a un hombre o grupo de hombres,

sino a la comunidad entera: siendo ésta la depositaria de la soberanía, y su manifestación o expresión, la "voluntad general". "Afirmo, pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite pero no la voluntad."<sup>148</sup>

En conclusión, J.J. Rousseau transfiere, teóricamente, la titularidad de la 'soberanía' del Rey-Soberano al Pueblo-Soberano; y, si bien es cierto, que se transmite el ejercicio de la misma, es decir, el poder, el pueblo sigue siendo el depositario de la soberanía. También ratifica los dos atributos de la soberanía: sus dimensiones externa e interna: independencia política respecto de otro Estado y supremacía política al interior del Estado; b) Emmanuel Sieyès: aunque en la teoría política ocupan un espacio muy importante las ideas de la "soberanía popular" de J.J. Rousseau, en la práctica política y jurídica, las constituciones positivas, y, especialmente, las latinoamericanas, han retomado el punto de vista del presente autor, sobre la "soberanía nacional". Sieyès proporcionó la argumentación jurídica y política, que justificó que el derecho al electorado y a la representación pertenecen no a los ciudadanos en particular, sino a su totalidad indivisible: la "nación", en tanto que "soberana". Al llamar nacional a la soberanía, se le hacía residir indivisiblemente en la Nación entera; en este sentido, los

ciudadanos no son representados directamente, sino por intermedio de la Nación, como un ente totalizador pero abstracto. "¿Qué es una nación? Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura."<sup>149</sup>

Ahora bien, la primera parte del artículo 39 constitucional, anteriormente citado, contiene expresamente las ideas, previamente expuestas, sobre la soberanía nacional y popular. Los constitucionalistas interpretan, con base en este precepto 39, que la "Soberanía Nacional" es sinónimo de Independencia Política del Estado Mexicano, y "Soberanía Popular" es sinónimo de "Autodeterminación del Pueblo", es decir, el hipotético derecho político del pueblo, en tanto soberano, a darse un gobierno y cambiarlo si es necesario. "La soberanía estatal, .../..., se revela en la independencia de ésta frente a otros Estados en cuanto que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación..."<sup>150</sup> Siguiendo estas mismas ideas, debe quedar claro que el poder político del Estado, no es soberano, es decir, quienes detentan y ejercen tal poder: los gobernantes, en ellos no se deposita la soberanía; en teoría, ella corresponde al pueblo como entidad política, toda vez, que tiene las características de única, indivisible, inalienable e imprescriptible: "... la soberanía

es indivisible porque sólo la puede realizar un pueblo sin compartirla con nadie; .../... Es inalienable porque forma parte de la esencia del hombre, de tal manera que no puede enajenarse. También es imprescriptible por ser un derecho natural que igual que la libertad no es materia de pérdida o adquisición por el simple transcurso del tiempo."<sup>151</sup>

Por otro lado, considero importante hacer la siguiente precisión teórica y un comentario interpretativo respecto del tema que nos ocupa en este apartado. En el primer caso, las leyes orgánicas (vigentes) de la Armada de México y del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, establecen, en sus primeros artículos, la razón de ser y de existir de las propias fuerzas armadas, bajo el concepto de "misiones generales":

"Título Primero.

Misiones Generales.

Capítulo Unico.

Artículo 1º.- El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,  
son instituciones armadas permanentes  
que tienen las misiones generales  
siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia  
y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras

sociales que tiendan al progreso del país; y

- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas."<sup>152</sup>

En este precepto jurídico, en su fracción I, se afirma que una de las "misiones" del Ejército y la Fuerza Aérea es defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación. En cuanto al primer punto, es decir, la integridad (territorial, poblacional y de recursos estratégicos) de la nación, entendemos que la "Defensa Nacional" es una función propia de las fuerzas armadas de cualquier Estado; esto es, su utilización militar para defender y revertir cualquier agresión de otro Estado, real o potencial, que ponga en peligro la integridad territorial (suelo, subsuelo, mar territorial, mar patrimonial y espacio aéreo), la seguridad física de la población, y la integridad y seguridad de los recursos estratégicos (recursos naturales, minerales, combustibles minerales sólidos, petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos) del Estado Mexicano. En cuanto al segundo punto, o sea, la independencia de la nación, la entenderemos como sinónimo de la soberanía de la nación, la soberanía en su dimensión externa: independencia política del Estado Mexicano. En este sentido,

también sería aplicable la función de "Defensa Nacional" de las fuerzas armadas, sobre todo, si estamos en presencia de una virtual invasión militar. "México no considera más guerra que la exterior, es decir, contra un enemigo extranjero; y puntualizando aún más, podrá existir el "Estado de Guerra" con otro u otros países pero sólo se llegará al enfrentamiento de beligerante cuando algún agresor trate de irrumpir o irrumpa en el territorio nacional; sólo en este caso y como doctrina inviolable, se combatirá dentro de la táctica y de la estrategia, con todos los medio disponibles, tratando siempre de destruir o desalojar al adversario."<sup>153</sup>

Sin embargo, es importante precisar lo siguiente: las fuerzas armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) ni política ni jurídicamente, se pueden constituir como defensoras o garantes de la soberanía interior, es decir, de la "soberanía popular", entendida ésta, como el "derecho de autodeterminación" del pueblo o sociedad civil (según la teoría constitucional) de darse su propia organización política (gobierno), económica y social que más convenga a sus intereses. Más aún, el pueblo o sociedad civil tienen el derecho político, en tanto ente soberano, de cambiar su gobierno si esto fuere necesario, por medio de lo que en la teoría política y jurídica han denominado: el "derecho a la revolución" (que posteriormente estudiaremos). En todo caso, no hay que olvidar (desde el punto de vista de los principios de 'supremacía' y 'fundamentalidad' constitucionales, así

como de la lógica jurídica) que la leyes orgánicas de las fuerzas armadas, que regulan su organización, funcionamiento y atribuciones, son ordenamientos normativos inferiores a la propia Constitución, por lo tanto, se encuentran subordinados a la misma. En última instancia, este breve análisis-interpretativo tiene como premisa básica el artículo 39 constitucional.

Por otra parte, en el segundo caso, es decir, el comentario interpretativo en relación con la presente temática (soberanía), afirmamos lo siguiente: consideramos, desde el punto de vista político (es decir, de las relaciones de poder y dominación) que el Estado Mexicano, hoy en día, ha permitido que le arrebatan gran parte de su ejercicio soberano, si no es que los propios gobernantes (tecnócratas) así lo han propiciado, rayando en el entreguismo. El establecimiento de un nuevo modelo económico, bajo presión o libre aceptación, como política económica de los gobiernos tecnócratas (De la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo), ha sido contrario al 'proyecto nacionalista y revolucionario' previsto en la Constitución Política de 1917; lo cual ha implicado su substitución, vía reformas constitucionales, significando esto un retroceso al carácter progresista de la Carta Magna, y, en última instancia, un sometimiento a los intereses económicos del sistema capitalista, en especial, al capitalismo norteamericano, con obvia pérdida de gran parte de nuestra soberanía nacional, bajo la supuesta premisa de la

"globalidad". "¿Tiene sentido seguir hablando de soberanías nacionales ahora que el mundo se ha globalizado, es decir, ahora que las fronteras nacionales parecen desvanecerse ante los embates de .../... la transnacionalización, sin precedentes de las mercancías, los dineros, las empresas?"<sup>154</sup>

El factor económico ha implicado al factor político, es decir, la dependencia económica, resultado de la aceptación y aplicación de este nuevo programa económico, ha traído como consecuencia esta subordinación política del gobierno mexicano a instancias externas del capitalismo (F.M.I., B.M. y Gobierno de los E.U.A.): "... países como México se ven seriamente afectados en cuanto se desmantela la política de promoción de las exportaciones y se acelera la liberalización de la economía en todos los órdenes consolidándose el modelo neoliberal."<sup>155</sup> Los sexenios tecnócratas de Miguel de la Madrid (del "cambio estructural") y de Salinas de Gortari (de la "modernización") han tenido gran responsabilidad política en esta pérdida del ejercicio soberano y de capacidad de negociación. Con de la Madrid, el ingreso al GATT, en agosto de 1986, significó formal e institucionalmente la apertura de México al exterior en el aspecto comercial, asumiendo con ello, los compromisos con el FMI. "En síntesis, el ingreso de México al GATT vino a ser la integración en un modelo económico de dependencia externa, la inclusión de la última pieza que andaba suelta para que el siguiente paso pudiera ser la integración de un Mercado Común de América del

Norte."<sup>156</sup> En este sexenio, también se inicia la venta de Empresas Parastatales a la iniciativa privada nacional y extranjera, lo cual fue visto con aprobación por los factores reales de poder económico internacionales, especialmente, por el gobierno de los Estados Unidos.

Con el gobierno de Salinas de Gortari (sexenio de la modernización), se fortalece y se consolida el paradigma económico neoliberal, en esencia, su política económica giró en torno a la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC). Previamente, en su esquema pragmático considera a la inversión extranjera como un factor estratégico importante para el crecimiento económico del país y como parte de su política exterior de apertura, total y absoluta, al capital extranjero. En este sentido, con base y fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional (en el más puro presidencialismo) expide el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de mayo de 1989. Este ordenamiento normativo, que en principio es contrario a la propia ley vigente en ese momento (de fecha 9 de marzo de 1973; de Luis Echeverría Álvarez) por ser jurídicamente inferior; establece una amplia y radical apertura a la "inversión extranjera directa", eliminando o haciendo a un lado una serie de condiciones y requisitos prescritos por la propia ley. "Que en el proceso de modernización y cambio estructural de la economía

nacional, deben adecuarse y simplificarse los criterios y procedimientos que norman a la inversión extranjera;..."<sup>157</sup>

Posteriormente, previa iniciativa del propio Presidente Salinas, el Congreso de la Unión expide la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993 (en forma paralela se había aprobado el TLC por el Congreso de los Estados Unidos y su entrada en vigor era para el 4 de enero de 1994), ordenamiento normativo que confirma y ratifica lo prescrito por el reglamento anterior (de 1989). Es decir, estos instrumentos jurídicos se constituyen en su discurso formal (discurso de poder) de su política económica, de entrega, absoluta y total, al capitalismo norteamericano.

El momento culminante, del antinacionalismo soberano, durante el sexenio salinista, es la celebración y aprobación del TLC. La posición de los Estados Unidos, a través de las declaraciones de Carla Hills, negociadora del TLC, son muy claras y precisas, y no dan lugar a duda alguna: todas las ventajas y beneficios para ellos (EUA). "Que México concediera mayores facilidades al capital estadounidense de participar en cualquier área de su interés como petróleo, petroquímica, banca, bolsa, finanzas y otras hasta ese momento limitadas a extranjeros."<sup>158</sup> En este sexenio quedan en entredicho la Soberanía Nacional, la Independencia Política, la Autodeterminación Soberana y la Seguridad Nacional del Estado Mexicano.

### 2.5.3. PODER CONSTITUYENTE.

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, se plantea una diferencia teórica entre los términos "Poder Constituyente" y "Poderes Constituidos", partiendo de la categoría de soberanía como premisa lógica. "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste."<sup>159</sup> Es decir, según este planteamiento formal, el pueblo o sociedad civil, en tanto ente soberano (derecho de autodeterminación), y teniendo como precedente histórico un proceso revolucionario triunfante, se expresa políticamente por medio del 'Poder Constituyente' (Congreso Constituyente) cuya única función consiste en elaborar una nueva Constitución jurídico-positiva (Pacto Político de los factores reales de poder), que a su vez, dé sustento normativo (principio de legalidad) a los 'Poderes Constituidos', esto es, al nuevo poder político estatal. "En otras palabras, el poder constituyente es una potencia .../... encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación,..."<sup>160</sup>

Ahora bien, al 'poder constituyente' le precede una amplia legitimidad, porque se supone que tiene una hegemonía política por parte de los factores reales de poder que lo instituyen e integran temporalmente. "Ante la imposibilidad

de que toda la población del Estado participe en la elaboración de la norma fundamental es normal que se califique 'legítimo' a un congreso constituyente que manifiesta la representación política de la población."<sup>161</sup> Además de legítimo, el 'poder constituyente', según los constitucionalistas, debe ser supremo, coercitivo, autónomo e independiente, porque su primera y única función es hacer la Constitución. "De esta manera, una Constitución será plenamente legítima cuando reúna la legitimidad orgánica y la política porque la población está conciente que la Constitución 'fue hecha' por quien debió hacerla y 'contiene' lo que la misma población 'quiere'."<sup>162</sup> En este sentido, la legitimidad del Poder Constituyente implica la legitimidad de la propia Constitución Política, la cual a su vez, prescribe el "principio de legalidad", al cual deben someterse los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), estableciéndose así, el hipotético Estado de Derecho.

Para concluir, y siguiendo esta lógica jurídica, pero también política, se puede afirmar lo siguiente: la Constitución Política de 1917 fue originalmente legítima, porque así lo fue el Congreso Constituyente que la elaboró, además de ser legal por sí misma, en cuanto que no tuvo ninguna vinculación con la anterior Constitución de 1857; los poderes constituidos han sido formalmente legales y políticamente legítimos, aunque la legalidad no implica necesariamente la legitimidad de los gobernantes, ni estos

últimos pueden ser legítimos en forma indefinida en el tiempo; por lo tanto: las reformas constitucionales llevadas a cabo por los gobernantes tecnócratas, han hecho que la Constitución vigente sea ilegítima respecto de su origen revolucionario, progresista y nacionalista, y el Poder Constituyente que la estableció; y que los gobernantes en turno hayan actuado ilegítima e ilegalmente, contrariando la legitimidad constitucional, las decisiones políticas, económicas y sociales fundamentales, así como el principio de legalidad prescrito por la misma: violando con ello el paradigmático "Estado de Derecho" y poniendo en peligro la propia seguridad nacional del Estado Mexicano. "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."<sup>163</sup> "Traición a la Patria: Artículo 123. Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos (sic) al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes: I.- Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;..."<sup>164</sup>

#### 2.5.4. EL DERECHO A LA REVOLUCION.

Problema teórico muy importante, en el ámbito del Derecho Constitucional y la Filosofía Política, con una gran diversidad de interpretaciones y puntos de vista, es el que se refiere al denominado "Derecho a la Revolución" (Derecho de Resistencia a la Opresión o Derecho a la Rebelión) y que algunos constitucionalistas consideran (aunque otros no aceptan tal aseveración) que éste se encuentra establecido, implícitamente, en la tercera oración del artículo 39 constitucional, que expresamente afirma lo siguiente: "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Hay que aclarar, que son dos las tesis que se sustentan, con sus respectivos razonamientos, en relación a este problema teórico: la primera, que niega la posibilidad jurídica del ejercicio de tal derecho o facultad; y la segunda, que afirma la potestad soberana del pueblo o sociedad, para el ejercicio de tal derecho. Posteriormente, describiremos las dos posiciones teóricas presentadas por los juristas en relación a esta temática.

La detentación y el ejercicio del poder, por parte del gobernante, en forma autocrática, despótica, dictatorial, opresiva, represiva o tiránica, en contra del pueblo o sociedad civil; y, en su polo contrario, el tiranicidio o regicidio, la resistencia (pasiva o activa) a la opresión, la

rebelión y la revolución, en su justificación legal y legítima, ha sido objeto de estudio desde la antigüedad, por parte de la Filosofía, la Teología, la Teoría Política, la Teoría General del Estado y el Derecho (Constitucional) desde sus particulares enfoques teóricos (conceptuales y metodológicos). En la antigua China, el filósofo 'Mencio' (discípulo de Confucio) se constituye en un severo crítico de la figura del Príncipe, al que no obstante estar en la cúspide del poder, lo considera igual al habitante común, es decir, parte de la premisa ética y política, de que todos los hombres son iguales. En este sentido, las relaciones entre el gobernante y el pueblo son recíprocas, sin embargo, la razón de ser del gobierno es el bien del pueblo. Contradictoriamente, este pensador no se oponía al mandato divino que recaía sobre el soberano, pero era, precisamente este mandato el que lo obligaba a gobernar con sabiduría y prudencia. "Para Mencio el irrespeto de estas premisas implicaba el derecho divino, por parte del pueblo, en hacer la revolución..."<sup>165</sup> Este supuesto derecho, obviamente referido al pueblo, es la justificación de legitimidad para la destitución del gobernante que se ha apartado del bien común.

El llamado, en principio, "derecho de resistencia a la opresión" o "tiranicidio", tuvo su más amplio y completo desarrollo teórico a mediados de la Edad Media, con fundamento en la doctrina del derecho natural y desde el

punto de vista teológico. Uno de los primeros pensadores, en relación a esta problemática lo fue John de Salisbury, quién en su obra Polycraticus justifica la "tesis del tiranicidio"; considera a la 'tiranía' como un caso específico de 'abuso de poder', en tal sentido, al 'tirano' se le debe, no tan sólo destituir, sino inclusive matar. "Si bien esta doctrina del tiranicidio, de inspiración esencialmente bíblica e histórica, es en John de Salisbury de aplicación bastante problemática, más tarde sus compatriotas se encargarán de aportar las precisiones que juzguen convenientes para pasar a la acción."<sup>166</sup> Tomás de Aquino expuso su concepción teórica de la 'tiranía' y de la 'resistencia a la opresión' en sus textos: Summa Theológica y Opúsculo sobre el Gobierno de los Príncipes. De entrada, no justifica el tiranicidio propuesto por Salisbury, considera que ningún súbdito tiene autoridad para decidir cuando un rey es tirano, y mucho menos matarlo: "...algunos piensan que es virtud de fortaleza el matar al tirano exponiéndose a sí mismo al peligro de muerte por el bien del pueblo"<sup>167</sup> En este sentido, la única acción que justifica contra los tiranos es la que proviene de la autoridad pública, que está depositada en el pueblo y que lo faculta a destituirlo. "...si por derecho toca a un pueblo elegir a su propio rey, sin injusticia puede el mismo pueblo destituir, al rey, elegido o recortar su poder, si abusa tiránicamente del mismo"<sup>168</sup> Así, el pueblo no realiza ningún acto ilegal e ilegítimo, al destituir al tirano, aunque se

hubiera sometido a éste en forma indefinida, ya que el tirano ha merecido ser derrocado al perder la fidelidad que debía a sus súbditos.

El pensamiento doctrinal de Tomás de Aquino fue continuado y perfeccionado en los comienzos de la Edad Moderna, por representantes de la filosofía escolástica, y, en especial, por los teólogos-juristas españoles, siendo entre otros: los jesuitas Juan de Mariana y Francisco Suárez. Estos autores, aportan una firme y sólida justificación teórica del derecho de resistencia contra las leyes injustas y los gobernantes tiránicos. "El Derecho Natural -decían- permite rechazar la fuerza por la fuerza y deponer al tirano. La ley injusta es más violencia que ley, y contra ella es lícito luchar."<sup>169</sup> Juan de Mariana, en su obra Del Rey y de la Institución Real de 1599, trata a profundidad la 'figura del tirano' y el 'recurso del tiranicidio'. Considera, que tanto los filósofos como los teólogos coinciden en el hecho, de si un Príncipe usurpa el poder en virtud de la fuerza de las armas, sin razón, sin derecho alguno, sin el consentimiento del pueblo, puede y debe ser destituido por cualquiera: "...siendo un enemigo público y provocando todo género de maldades a la patria y haciéndose verdaderamente acreedor por su carácter al nombre de tirano, no sólo puede ser destronado, sino que puede serlo con la misma violencia con que él arrebató un poder que no pertenece sino a la sociedad que oprime y esclaviza."<sup>170</sup> Francisco Suárez, en su obra

teológica-política De Legibus seu Legislatore Deo, afirmó el derecho de resistencia activa del pueblo para levantarse en armas contra el tirano opresor. Sostuvo que el gobernante recibía su poder del pueblo, y, por lo tanto, a la fuerza opresiva y represiva del rey había que oponer la fuerza entera del pueblo. "Cuando el gobernante legítimamente elegido, o libremente aceptado, se convierte en tirano, por el abuso que hace de la autoridad recibida, puede el pueblo resistir fundado en la justicia natural de la cual no puede privarse en ningún caso."<sup>171</sup>

Durante el siglo XVI, destaca el pensamiento protestante representado por las figuras de Lutero y Calvino. En un principio, ambos personajes subrayan el 'deber de obediencia' al gobernante y se manifiestan contrarios a toda clase de resistencia a las autoridades políticas. Posteriormente, sus ideas al respecto tuvieron un cambio significativo, especialmente Lutero llega a sostener el derecho del pueblo a armarse para resistir en caso de agresión injusta por parte del gobernante. En el caso de Calvino, fue menos firme su cambio de opinión, siendo sus continuadores quienes desarrollaron en alto grado el derecho de resistencia a la opresión. "Tanto en Escocia como en Francia, es a los calvinistas a quienes se debe en gran parte el desarrollo y la difusión de la teoría de que la resistencia política está justificada como medio de reforma religiosa."<sup>172</sup>

En los siglos XVII y XVIII, la teoría del derecho de resistencia a la opresión o tiranicidio, fue retomada por los tratadistas políticos, especialmente por aquellos que pugnaban por la lucha contra el absolutismo monárquico: Locke, Rousseau y Sieyés. Para todos ellos, era obvio que si el poder venía del pueblo, éste conservaba siempre el derecho (potestad) de retomar su poder, destituyendo a quien lo detenta y lo ejerce, cuando caía en manos de un usurpador o un tirano. Corresponde a John Locke, la elaboración más sistemática del derecho de resistencia, que denomina 'derecho de rebelión' o 'derecho a la revolución', en su texto: Ensayo sobre el Gobierno Civil; capítulo XIX. Este filósofo define la 'tiranía' distinguiéndola de la 'usurpación': la primera, es el ejercicio del poder más allá del derecho; y, la segunda, es el ejercicio de un poder al que otro tiene derecho. "Así como usurpación es el ejercicio de un poder a que otro tiene derecho, tiranía es el ejercicio del poder allende del derecho a lo que no tiene derecho nadie."<sup>173</sup>

Ahora bien, cuando los abusos del gobierno llegan a lesionar a la mayoría del pueblo o incluso cuando perjudican a sólo una parte limitada del mismo, pero amenazando la vida, la libertad y los bienes de todos o hasta su religión, es decir, sus derechos naturales; no hay forma de contener la reacción del pueblo que no estará dispuesto a someterse a la ilegitimidad o ilegalidad de sus gobernantes. "Así pues, si el rey mostrara odio no sólo a algunos particulares, sino

empeñándose contra el cuerpo de la comunidad política, de la que es cabeza, y con mal trato tiranizare cruelmente a todos, o considerable parte de sus gentes, en tal caso tendrá el pueblo derecho de resistir y defenderse del daño,..."174 En Francia, durante el siglo XVIII, fueron las ideas de Juan Jacobo Rousseau las que imperaron ideológicamente en la Revolución Francesa, y posteriormente, en los contenidos de los textos constitucionales. En su obra, el Contrato Social, esboza su teoría política esencialmente progresista y revolucionaria en su tiempo. Las categorías "contrato social" y "voluntad general", lo llevarán a la síntesis de la "soberanía popular" y el reconocimiento explícito del "derecho a la revolución". "En tanto que un pueblo está obligado a obedecer y obedece, hace bien; tan pronto como puede sacudir el yugo, y lo sacude, obra mejor aún, pues recobrando su libertad con el mismo derecho que con que le fue arrebatada, prueba que fue creado para disfrutar de ella. De lo contrario, no fue jamás digno de arrebatársela."175

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, estableció, en su artículo 2º, que "el objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre", entre otros: la "resistencia a la opresión". El punto culminante de la positivización del "derecho a la revolución", se encuentra en la Constitución Francesa de 1793; se distingue el derecho de resistencia individual (como derecho natural), del derecho

de resistencia colectivo, es decir, del "derecho a la revolución". En su artículo 33, expresaba que la "resistencia a la opresión es la consecuencia de los demás derechos del hombre"; en su artículo 34, define sin definir lo es que la 'opresión': "hay opresión contra el cuerpo social cuando uno sólo de sus miembros es oprimido; hay opresión contra cada miembro cuando el cuerpo social es oprimido". Finalmente, el artículo 75 afirma de manera categórica, que: "cuando el gobierno viola los derechos del pueblo, la insurrección es para el pueblo y para cada porción del pueblo, el más sagrado y el más indispensable de los deberes".

Por otra parte, desde el punto de vista de la Ciencia Jurídica, y en especial, del Derecho Constitucional, se ha generado una discusión teórica por parte de los constitucionalistas en relación a este hipotético derecho a la revolución, siendo la tesis más aceptada, aquella que afirma, que "establecer una disposición de tal naturaleza implica un derecho a la violación del mismo derecho". Al igual que la discusión acerca de las reformas constitucionales, esta también, se queda en la simple forma y no va al fondo de los hechos. Partiendo, como premisa básica, del imperativo categórico afirmado en la tercera parte del artículo 39 constitucional: "El pueblo tiene en todo tiempo, el analienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"; la pregunta obligada (estructurada bajo la perspectiva de la lógica jurídica, y, que, por lo mismo, se

queda en la apariencia del objeto a estudiar y no llega a la esencia del mismo), sería la siguiente: ¿Reconoce la Constitución Política de 1917, en su precepto 39, el Derecho a la Revolución al pueblo o sociedad civil, es decir, a destituir a sus gobernantes? La mayoría de las respuestas de los constitucionalistas son en sentido negativo, sustentando sus puntos de vista en lo establecido en los artículos 135 y 136 constitucionales.

Para Felipe Tena Ramírez, el único procedimiento jurídico para cambiar o modificar el texto constitucional, es el previsto en el artículo 135 de la Constitución, que se refiere a las reformas constitucionales que se pueden llevar a cabo por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. No hay que olvidar, que este autor sostiene la tesis del Poder Constituyente Permanente, el cual, según él mismo, está facultado para realizar las reformas, inclusive substanciales, que sean necesarias al orden constitucional. En este sentido, al plantearse la problemática teórica del 'derecho a la revolución', su respuesta es categórica. "El derecho a la revolución puede tener, en algunos casos, una fundamentación moral, nunca jurídica./... jurídicamente el derecho a la revolución no existe. Un derecho legítimo a la revolución, es decir, a la violación del derecho, no puede existir nunca."<sup>176</sup> Para el autor, cuya respuesta es tajante, el artículo 136 tiene preminencia por sobre el artículo 39 constitucional. Pero un aspecto grave de sus razonamientos

teóricos es que confunde el término de revolución, con el de rebelión, e inclusive, con el de subversión violenta, porque esta última afecta los fundamentos constitucionales del Estado Mexicano.

Para Jorge Carpizo Macgregor, se presentan vínculos teóricos muy importantes entre los conceptos de Constitución y de Revolución. "Podemos decir que Constitución y Revolución recorren el método dialéctico, ya que la revolución brota de una Constitución, pero la finalidad de esa Revolución fue desconocer y derogar una anterior Constitución."<sup>177</sup> Parte de la supuesta contradicción de los artículos 39 y 136 constitucionales, otorgándole preeminencia jerárquica a este último, lo cual le permite afirmar lo siguiente: "Un sistema jurídico nunca puede otorgar el derecho a la revolución porque sería un suicidio, sería tanto como permitir su muerte y sería la negación de todas las finalidades que necesariamente todo orden jurídico persigue. De esta forma, podemos afirmar, que desde el punto de vista jurídico el derecho a la revolución no existe".<sup>178</sup> En este sentido, al igual que el anterior jurista, remite al artículo 135, es decir, está a favor del procedimiento para reformar o adicionar la Constitución Política, dentro de la legalidad y el orden político.

Para el constitucionalista Enrique Sánchez Bringas, a pesar de estar en contra del 'derecho a la revolución', y, contradictoriamente, a favor del 'derecho a la rebelión', sus

razonamientos pretenden ser más precisos. Advierte que el concepto de revolución, se utiliza erróneamente como sinónimo de asonada, conspiración, guerra civil, insurrección, motín, sedición, sublevación, rebelión y revuelta. Si bien es cierto, que algunos de estos términos pueden significar un levantamiento en armas de un grupo de personas (que se les denomina insurgentes, rebeldes o subversivos) para derrocar a un gobierno o cambiar un sistema político: "La revolución es el hecho social consistente en la súbita transformación de los valores políticamente predominantes, que se manifiesta en el cambio de las estructuras políticas, jurídicas, económicas y sociales de un Estado".<sup>179</sup> Para este autor, la revolución en su sentido jurídico, es el cambio súbito del contenido ideológico de la Ley Suprema, lo cual implica, a su vez, la transformación de las normas principales o leyes ordinarias, así como la ideología implícita en las mismas. "Esta afirmación permite concluir que la revolución no puede ser establecida como un 'derecho del pueblo'".<sup>180</sup> Contradictoriamente afirma, que lo único que podría ser materia normativa es el 'derecho a la rebelión'. Pero manifiesta que sería inoportuna la existencia de una norma que faculte a la rebelión, como otra que la prohibiera. Cabe aclarar, que no utiliza la palabra 'revolución', sino 'rebelión', o sea, esta última significaría un levantamiento en armas en contra del gobierno, y si militarmente triunfa, se daría un proceso posterior que sería la revolución, es

decir, la rebelión implica destrucción y la revolución: construcción.

Ahora bien, basándose en lo estrictamente contenido en el artículo 39, inclusive en el aspecto específicamente gramatical, afirma lo siguiente: "Por su parte, el artículo 39 de la Constitución de 1917 no consagra el derecho a la rebelión porque no permite la abolición de la forma de gobierno".<sup>180</sup> En todo caso, considera el jurista, la "alteración" o "modificación" del gobierno debe llevarse a cabo por medio de las instituciones políticas legalmente establecidas, de conformidad con el artículo 41 constitucional: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de estos, y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados,..."<sup>182</sup>

Sin embargo, una vez más, contradictoriamente, sostiene que la Constitución en su artículo 136, establece implícitamente (con base en una interpretación absurda e ilógica) el 'derecho a rebelarse', en la siguiente parte: "En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia,..." Según este punto de vista, parte del supuesto hipotético de que el evento 'trastorno público'

(¿golpe de Estado o revolución?) necesariamente impone un gobierno opresivo que es contrario a los principios establecidos por la Constitución vigente, siguiendo esta deducción ilógica, afirma que es difícil que el pueblo recobre su libertad por medio de las instituciones públicas establecidas. "En consecuencia la única vía que el pueblo tendría para recobrar su libertad es la 'rebelión'."<sup>183</sup> Esta conclusión resulta incorrecta y falsa: en primer lugar, porque en la primera parte de este artículo (136) se prohíbe expresamente la rebelión, e inclusive, se le considera un delito por parte del Código Penal y del Código de Justicia Militar; en segundo lugar, porque el término 'trastorno público', también puede ser interpretado como una revolución, en tal sentido no tendría razón de ser la hipotética rebelión, y en última instancia, se estaría prohibiendo implícitamente una revolución; en tercer lugar, porque estaría dejando a un lado, por omisión o intencionalmente, un precepto tan importante como el 39 constitucional, como fundamento teórico del "derecho a la revolución" y como reconocimiento de la soberanía popular; y, en cuarto lugar, porque sería contra toda lógica que la Constitución política de 1917, de origen eminentemente revolucionario, prohibiera jurídicamente una revolución.

El jurista Ignacio Burgoa, sustenta un punto de vista teórico diferente a lo expresado por los anteriores constitucionalistas, en relación a la tesis política y

jurídica del "derecho a la revolución"; en este sentido, sus razonamientos lógicos resultan ser más coherentes y consistentes, aún dentro del abstracto formalismo jurídico. Partiendo de la premisa de que la Constitución es producto del ejercicio de la soberanía (poder constituyente) por parte del pueblo o sociedad civil, no por ello debe inferirse que este último, deba estar sometido a un orden político o constitucional, de una manera indefinida. En tal sentido, la soberanía popular puede manifestarse en la realidad política de una forma cruenta o violenta. "En efecto, mediante el ejercicio de su poder soberano, el pueblo puede romper violenta o revolucionariamente, como de hecho ha sucedido con frecuencia innegable, un régimen jurídico, político o socio-económico que no se adecue a sus aspiraciones o que sea obstáculo para su progreso en los demás importantes aspectos de su vida."<sup>104</sup> En su fase violenta, el ejercicio de la soberanía por su titular, tiene un objetivo destructivo, y posteriormente, tiene una finalidad constructiva: establecer un nuevo orden político, jurídico, económico y social. Afirma el autor, si la soberanía reside en el pueblo o nación, el poder constituyente (potencia popular o voluntad general) sólo a él pertenece. Si bien es cierto que la Constitución es "inviolable", es decir, que esté establecida la "imposibilidad jurídica" de su desconocimiento por fuerzas o grupos que no emanen del poder constituyente, o que no expresen la voluntad mayoritaria; sólo puede ser cambiada,

quebrantada, reemplazada o substituida por el pueblo, mediante el ejercicio del poder constituyente. "Fácilmente se advierte que el principio de inviolabilidad constitucional no está refido con el que proclama el "derecho a la revolución" que corresponde al pueblo como potestad natural de su misma implicación dinámica pues no debe olvidarse que "inviolabilidad" no entraña "insustituibilidad" de la de la Constitución."<sup>115</sup>

Como se habrá visto, esta discusión teórica del "derecho a la revolución", desde la perspectiva del Derecho Constitucional, se queda en el plano del formalismo jurídico (iuspositivismo). Es absurdo considerar a un movimiento revolucionario subordinado a un orden constitucional, cuando este mismo orden ha sido producto de una revolución. Es como considerar a la esencia condicionada por la apariencia, el contenido determinado por la forma, el ser dominado por el deber ser, o la legitimidad sometida a la legalidad. La revolución, como tal, es un hecho político que tiene su propia dinámica, sus propias leyes, causas, condiciones, desarrollo, efectos, consecuencias. Pero no es un fenómeno que se de en forma aislada, sino que tiene que ver con la sociedad, con las clases sociales, con la lucha de clases, que se da al interior de la misma, como el "motor" que mueve al desarrollo y transformación históricos de la humanidad. "Al llegar a una determinada fase de desarrollo las fuerzas productivas materiales de la sociedad chocan con las

relaciones de producción existentes, o, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desenvuelto hasta allí. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas y se abre así una época de revolución social."<sup>186</sup>

La Filosofía Política o Teoría Política es muy obvia, clara y precisa, respecto de sus razonamientos y conclusiones en relación al "abuso" en la detentación y ejercicio del poder político por parte de los gobernantes y su implicación entre los gobernados: en primer lugar, la aceptación en el caso de la existencia de 'legitimidad' y de 'legalidad' en el grupo gobernante; en segundo lugar, la posibilidad de rechazo de parte de los ciudadanos, que se puede traducir en dos opciones, es decir, en dos tipos de resistencia política: a) pasiva y b) activa. En el primer caso, se refiere a lo que se ha dado en llamar "resistencia pasiva" o "desobediencia civil"; la cual no implica el uso de la fuerza material o violencia física, sino simplemente en no acatar o no obedecer a lo que se está obligado jurídica y políticamente. "La legítima resistencia es aquella que responde a una acción de poder que hace daño a una comunidad o a la persona, porque la destruye en algún aspecto o, porque por lo menos, le impide su plena realización. La resistencia se convierte así en el recurso de legítima defensa de toda la sociedad contra un poder injusto."<sup>187</sup> En el segundo caso, la resistencia activa

se puede constituir en una rebelión, es decir, en un levantamiento armado, con uso de la fuerza y la violencia material, que puede concluir en una revolución. "Si bien se concede que no toda rebelión es una revolución, si se afirma que toda revolución es una rebelión, que es el principio de las transformaciones radicales y el inicio de la subversión del orden establecido que culmina con la acción revolucionaria."<sup>188</sup> Metafóricamente, la rebelión significa la negación del poder político y la afirmación de la soberanía popular; la revolución, a su vez, significa la afirmación del nuevo orden político y la negación del antiguo orden social.

Por último, si nos introducimos al propio discurso constitucional, haríamos los siguientes razonamientos críticos: a) resulta absurdo y falso que se afirme que una revolución vaya contra el orden jurídico, es decir, contra la Constitución Política; es obvio, en la teoría y en la práctica histórica y política, que todo movimiento revolucionario tiene como objetivo estratégico a los propios gobernantes; b) resulta ilógico afirmar que el derecho no puede reconocer el "derecho a la revolución", porque estaría reconociendo su propia autodestrucción; el derecho en sí mismo, significa la conservación, el mantenimiento, la preservación del orden establecido, una vez más, no se trata de destruir el orden jurídico por sí mismo, sino destituir a los gobernantes, y si es necesario hacer los cambios o transformaciones necesarios al orden normativo, pero no

necesariamente su destrucción, en todo caso, el derecho es la forma que da contenido al hecho político y está condicionado por este evento; c) es falso de toda falsedad, afirmar que el artículo 136 (prohibición de la rebelión) esté por arriba, jerárquicamente, del artículo 39 (soberanía nacional y popular y "derecho a la revolución"), en primer lugar, porque jerárquicamente son iguales, toda vez que están en la Constitución, y en segundo lugar, porque ello implicaría negar el "principio rector" de la soberanía, y considerar el poder político (legal y legítimamente constituido) por encima de la propia soberanía; y, d) resulta teóricamente incorrecto utilizar indistintamente, los conceptos de rebelión y revolución como sinónimos, porque el hecho de que jurídicamente (constitucional y penalmente) se prohíba y se tipifique la rebelión como un delito, implica que se pueda referir a la revolución misma, creando una confusión terminológica, indirectamente favorable a las relaciones de dominación vigentes y a todo un sistema político autoritario. "El derecho a la revolución es el único a que un pueblo no puede renunciar jamás. De él dependen muchos otros derechos. Sin él, en cambio, la soberanía popular se convierte en una frase vacía y sin sentido, y las leyes que el propio pueblo dicta, en ejercicio de ella, deviene en una tiranía oprobiosa y ultrajante."<sup>189</sup>

## 2.6. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

### 2.6.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Las formas de Estado y de gobierno, como decisión política fundamental establecida en la Constitución General, tienen como factor común su referencia al poder político, es decir, como se organiza y como se ejerce éste a nivel de Estado y a nivel de gobierno. La primera trata de la organización total del Estado como unidad política de decisión y acción: "... la "forma" de Estado es el "modo" o "manera de ser" de la entidad o institución estatal misma independientemente de "como" sea su gobierno..."<sup>190</sup> En este sentido, se habla de Estado Federal y Estado Central o Unitario. La segunda, hace mención de la organización y funcionamiento específicos del poder público o gobierno del Estado (Federal o Central), especialmente, el poder ejecutivo en su relación con los gobernados. "El gobierno, .../..., es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece..."<sup>191</sup> En este caso, se habla de monarquía, república y democracia (directa, semidirecta y representativa). Lo anterior se encuentra contenido en el artículo 40 constitucional, que textualmente dice lo siguiente: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta

de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."<sup>192</sup>

Teóricamente, Estado y gobierno no deben confundirse ni, por lo tanto, sus correspondientes formas. Esta diferenciación o división conceptual se debe al formalismo jurídico y a la técnica constitucional moderna, que en ocasiones, poco o nada tienen que ver con la realidad política de nuestro país. "Los modelos teóricos de gobierno o las instituciones constitucionales tienen un carácter formal que corresponde a un funcionamiento sui generis, particularmente imprevisto por los modelos teóricos occidentales, o por los ideólogos y legisladores que los imitaron e implantaron."<sup>193</sup>

#### **2.6.2. FORMAS DE ESTADO**

El Estado Central o Unitario es la primera forma estatal que se conoce como tal y que tiene su origen histórico con el surgimiento del Estado Moderno, siendo una de sus características políticas más importantes, la centralización y concentración del poder político, dentro de un territorio determinado, en un gobierno central. En este sentido, el Estado Centralizado sólo presenta un centro de decisión y acción políticas: esta centralización, conduce a la unidad de los poderes del Estado y del orden jurídico-constitucional.

Desde el punto de vista político y administrativo, no existe autonomía para los departamentos o regiones geográficas que lo componen e integran. "El Estado unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquél que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo. Históricamente este tipo de Estado corresponde al régimen absolutista."<sup>194</sup> En la realidad política, la estructura del Estado Mexicano coincide con esta tipo teórico de Estado, alejado por completo del modelo (federal) establecido en la Constitución General.

Desde el punto de vista del discurso constitucional, el Estado Federal o Federación se constituye por la unión, política y jurídica, de un conjunto de Estados dispersos, dando origen al nuevo ente estatal que se yuxtapone a estos últimos: "... debe concluirse que un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos."<sup>195</sup> Entre el Estado Central y el Estado Federal, no van a existir diferencias, sino en cuanto al grado de "centralización" y "descentralización" que se llevan a cabo en sus estructuras gubernativas: en el primer caso, un gobierno centralizado; y en el segundo caso, un gobierno descentralizado en todo el territorio del Estado, pero, teniendo un supuesto origen en un pacto federal celebrado por varios Estados o entidades estatales. "La

independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo estado que los comprenda a todos sin absorberlos, importan los tres supuestos lógicos-jurídicos y prácticos de la creación de un Estado Federal o federación."<sup>196</sup>

Históricamente, el primer Estado federal surgió, políticamente, con la Revolución de Independencia de las 13 Colonias que dieron origen a los Estados Unidos de Norteamérica, y, formalmente, en su Constitución de 1787; quedando como "paradigma" para las constituciones latinoamericanas. El Estado federal se constituye con un territorio propio, formado por los territorios de todas las entidades federativas; una población propia, que es también de las entidades federadas; un gobierno federal, quién ejerce la soberanía nacional; y, una legislación federal, de la que es parte integrante la Constitución Política (Federal), las leyes federales y los Tratados Internacionales. Los estados federados o entidades federativas también tienen su propio territorio, su propia población y su propio gobierno, así como su legislación estatal, que incluye su propia Constitución Política. Formalmente, estos Estados o entidades sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, sin embargo, están subordinados a la Federación, según lo establecido por la Constitución Federal y la propia práctica política. Desde su nacimiento real, el discurso constitucional ha pretendido explicar la naturaleza formal

del Estado Federal a través del principio político de la "soberanía", es decir, si la titularidad de la misma pertenece a la Federación, a los Estados, o es de ambos. "... diremos que el único Estado al que corresponde la soberanía en sentido propio y verdadero, con todas las características que la teoría política le señala, es el Estado Federal."<sup>197</sup> En este sentido, se está haciendo referencia a la soberanía en su dimensión externa, o sea, la independencia política; en cuanto a su dimensión interna, es decir, el derecho de autodeterminación, en teoría, este sigue perteneciendo al pueblo o sociedad civil, ya sea a nivel federal, o, a nivel estatal.

Como expresamos anteriormente, la federación implica descentralización política, esto significa que hay: poderes federales (Congreso de la Unión, Presidente y Suprema Corte de Justicia); poderes estatales o locales (Cámara de Diputados, Gobernador o Jefe de Gobierno, Tribunal Superior de Justicia); poderes municipales (Ayuntamiento o Regidores, Presidente Municipal, Juez Mixto de Paz). En nuestro caso, la Constitución General establece lo siguiente: "Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."<sup>198</sup> Es decir, formalmente se supone que los Estados tienen preeminencia sobre la federación, pero política y jurídicamente, como lo demostramos con base en la propia Constitución, el Estado Federal está por encima de los

Estados o entidades federativas, constituyéndose, literalmente, en un Estado Central, o en todo caso, en un Estado Autoritario.

En el caso específico de nuestro país, la formación del Estado federal se desarrolló en un proceso contrario al que se llevó a cabo en los Estados Unidos de Norteamérica (de las Trece Colonias a una Confederación y, posteriormente a una federación). Las colonias españolas no tuvieron autonomía política y administrativa respecto de la Metrópoli (Corona Española), ni hubo independencia política entre ellas, históricamente fueron civilizaciones que pertenecían a este espacio geográfico (Mesoamérica). Desde un punto de vista jurídico, que no real ni material, la Constitución de Cádiz de 1812 denominó a estas colonias "provincias coloniales", les reconoció autarquía, es decir, cierta y limitada autonomía política, y se crearon las "diputaciones provinciales". Es la Constitución de 1824 (primera Constitución del México independiente) la que establece, por imitación extralógica, el sistema federal, tomando como modelo teórico: la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Las Constituciones de 1857 y 1917 confirman y ratifican esta forma de Estado. "La idea de una federación integrada por estados libres y soberanos, típica del modelo elaborado por los constituyentes de Filadelfia -y recogida por todas nuestras constituciones liberales hasta la actual- no corresponde a la dependencia real que guardan los estados

respecto del gobierno federal, y los gobernadores respecto del presidente."199

Ahora bien, la Constitución Política, en su Título Quinto (artículos 115 al 122) además de otros preceptos dispersos en la misma, regula todo lo concerniente al sistema federal. En teoría, se parte de la premisa básica de un hipotético "Pacto Federal" que da primacía a los Estados federados por sobre la Federación, sin embargo, dentro del mismo discurso constitucional, encontraremos la tesis contraria, es decir, la preeminencia del Estado Federal.

Regresando al artículo 40 constitucional, éste se refiere a una "Federación compuesta de Estados libres y soberanos", pero el artículo 39 afirma categóricamente la soberanía nacional del pueblo, en tal sentido, no hace ninguna distinción entre Federación y Estados, por inferencia lógica, se puede concluir: que la soberanía nacional, en su dimensión externa, corresponde al Estado federal, así, como en su dimensión interna, corresponde al pueblo como totalidad. Es decir, políticamente no puede haber una duplicación de soberanías (entre Federación y Estados) o co-soberanía, pues esto debilitaría al Estado Mexicano en su conjunto (ya de por sí afectada por los gobernantes tecnócratas); ni dividir la soberanía popular entre pueblo a nivel federal o pueblo a nivel de los Estados, porque, según la teoría política, la soberanía es "una e indivisible", además de que sería absurdo e ilógico, y contraproducente al

derecho de autodeterminación. "Dentro de la unidad política que representa un Estado federal, no puede haber tantas "soberanías" cuantos Estados sean los que lo compongan, ni éstos pueden considerarse "libres" en la acepción política y jurídica de la libertad estatal."<sup>200</sup> Esto significa, que si las entidades federadas no son soberanas, tampoco pueden ser libres ni independientes, ya que la libertad e independencia, son características esenciales de la soberanía referida al Estado Nacional.

Desde el punto de vista constitucional y político, el artículo 115 está subordinado al artículo 40, es decir, este último artículo sirve como principio rector de las formas de Estado y de Gobierno. "Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."<sup>201</sup> Es decir, los Estados deben someterse a los lineamientos políticos y jurídicos establecidos en una Constitución Federal; y, si bien es cierto, que este precepto impone la descentralización política y administrativa, entre los Estados y los Municipios (unidad mínima de estructura de poder), es la misma situación política vertical que sucede entre la Federación y los Estados. Por ejemplo, el párrafo quinto del artículo citado, expresa lo siguiente: "Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán

suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer alegatos que a su juicio convengan.<sup>202</sup> Es muy claro en este párrafo, el amplio poder o capacidad de decisión otorgado a la Cámara de Diputados local para el efecto de intervenir, imperativa y autoritariamente, en los Municipios, todo esto sustentado en el orden jurídico (que igualmente sucede a nivel federal). Más adelante, en el mismo artículo, se faculta a las legislaturas locales para designar "entre vecinos", a los "Consejos Municipales" que concluirán los períodos respectivos, de aquellos funcionarios municipales que hayan sido destituidos.

Siguiendo el "principio político de autoridad", la fracción VII del mismo artículo (115) afirma: "El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente." Obviamente, en el caso las Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) sólo compete al Presidente, el mando supremo de las mismas; lo cual deja claro, la preeminencia de la Federación sobre los Estados y los Municipios. "La libertad municipal es una institución que con frecuencia no existe desde su base misma. Ni la estructura del poder local ni la actividad política de los

vecinos derivan en algo que se parezca a un municipio libre. Y la entidad política que surge y se denomina municipio libre está, en realidad, controlada por el poder estatal y la Federación.<sup>203</sup> Este es el caso, hoy en día, de los Municipios de Chiapas.

Posteriormente, el artículo 116 establece "el principio de la división de funciones" del poder público de los Estados (al igual que a nivel federal), prohibiéndose la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación. En el caso específico de los gobernadores, se instituye el "principio de la no-reelección"; en el caso de los diputados locales, se prohíbe su reelección en el período inmediato, pero se deja abierta la posibilidad para el período subsiguiente. En cuanto al Poder Judicial, se indica que la independencia (política) de los magistrados y jueces deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales expresarán las condiciones y los requisitos para su ingreso, formación y permanencia. En la fracción IV, se precisa que las Constituciones y leyes de los Estados legislarán y garantizarán todo lo relativo al proceso de elecciones de los gobernadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos; así, como las instituciones electorales encargadas de organizar y supervisar este proceso político. Como se puede inferir de este apartado, no estamos en presencia de un Pacto Federal (que supone igualdad de

condiciones políticas entre los Estados), sino de una auténtica Constitución Central que regula relaciones jerárquicas de supra-subordinación (del superior al inferior) entre Federación y Estados. En este sentido, la Constitución Política establece una serie de principios indicativos, de carácter jurídico, hacia las Constituciones de los Estados, significando, literalmente, un intervencionismo de la federación.

Un problema complejo, política y constitucionalmente en el sistema federal, es el que se refiere a la "competencia de facultades" entre la Federación y los Estados. Hipotéticamente, como lo habíamos visto anteriormente, el artículo 124 establece, como principio formal, que: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Es decir, se pueden inferir dos conclusiones: en primer lugar, que las facultades concedidas a la Federación deben estar expresamente en la Constitución; y, en segundo lugar, el supuesto teórico de que los Estados tienen primacía por sobre la Federación. En este sentido, la Constitución General contiene un conjunto de preceptos (artículos 72, 73, 74, 76, 78, 79, 117 y 118, entre otros) que tratan sobre este laberinto jurídico de las 'competencias', esto es, qué facultades tiene la Federación y qué facultades tienen los Estados, y, por lo tanto, qué pueden hacer y qué no pueden hacer, tanto una como los otros.

"En principio, las facultades que pueden desplegar los órganos de la Federación son aquellas que expresamente se les asigna en la Constitución. Sin embargo, .../...: existen áreas donde la Federación y los Estados coinciden; en otras, la Federación dispone de la facultad pero no de manera exclusiva y los Estados están impedidos a realizarla por una prohibición expresa; en otros casos, la Federación tiene la facultad sin que sea exclusiva y los Estados no tienen prohibición para realizarla pero la naturaleza de la atribución no les permite su ejercicio."<sup>204</sup> Como puede inferirse, el discurso constitucional es ambiguo y, contradictorio, pero en última instancia, es la Federación la que tiene más facultades que los Estados, y, obviamente son las más importantes, políticamente hablando.

El artículo 73, trata de las facultades que tiene el Congreso de la Unión (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados en su conjunto), las cuales demuestran la preeminencia de la Federación, como son los casos siguientes: la fracción II (contraria al origen del modelo clásico del sistema federal), faculta al Congreso (Federación) "para formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes,...", teóricamente, los Estados dan origen a la Federación, y no al revés; las fracciones VII y XXIX imponen las contribuciones, a nivel federal, para cubrir el presupuesto, en el caso de la última fracción, textualmente dice lo siguiente: "Las entidades federativas participarán en

el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine".<sup>205</sup> En este caso, los Estados dependen financieramente (impuestos) de lo que indiquen las leyes federales creadas por el Congreso de la Unión, es decir, la Federación; la fracción XXX otorga amplio poder a la Federación, es decir, se faculta a sí misma para dictar leyes que hagan efectivas y operativas las facultades establecidas en este artículo. En tal sentido, no podría haber oposición de los Estados, ni política, ni constitucionalmente, en contra de la Federación.

El artículo 74 de la Constitución, se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados a nivel federal, siendo una de las más importantes (de carácter económico), la establecida en la fracción IV, que dice lo siguiente: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo; ... El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación..."<sup>206</sup> En este precepto, es muy claro y preciso el poder que se otorga al Ejecutivo Federal y a la Cámara de Diputados Federal: en el primer caso, para que el Presidente elabore y envíe la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y, políticamente decida el monto de los impuestos, así como, en qué áreas y a que Estados se va a distribuir el gasto

público; en el segundo caso, a la Cámara de Diputados le compete aprobar (siempre y cuando no haya oposición de otros partidos), simple y llanamente, los proyectos de Ley y Presupuesto, en detrimento de los Estados. "El poder del gobierno federal frente al de los Estado se manifiesta con gran claridad en el terreno financiero.../... a esta concentración de recursos de la Federación corresponde una concentración de funciones públicas y un poderío innegable del centro, así como el raquitismo de las haciendas estatales, corresponde una enorme limitación de sus funciones públicas y una debilidad política estructural."<sup>207</sup>

Dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, como representante formal de los Estados (en hipotética relación de equilibrio con la Cámara de Diputados, como representante directo de la población), la fracción V del artículo 76 constitucional, otorga una atribución o facultad esencialmente política, es decir, de auténtica relación de poder, que literalmente significa la intervención de la Federación en los Estados, violando con ello su supuesta y teórica autonomía política (soberanía). "Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de

las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas."<sup>208</sup> Además, hay que mencionar que existe una "ley reglamentaria" de esta fracción, que precisa, más detalladamente, las causas y el procedimiento de "desaparición de poderes", llevado a cabo por los poderes federales: Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República; de fecha 29 de diciembre de 1978. Ahora bien, desde el punto de vista político, este precepto justifica jurídicamente la intervención de la Federación (Cámara de Senadores y Presidente de la República) en los asuntos políticos (de poder) de los Estados. Los constitucionalistas, la consideran como una facultad "estrictamente declarativa", es decir, que se basa en la existencia de un hecho real y objetivo previo: 'vacío de poder'. En tal sentido, el Senado 'no desaparece poderes', sino que 'declara que han desaparecido', y con ello se niega, aparentemente, la intervención federal. "El Senado no puede hacer desaparecer mediante una declaratoria los poderes constituidos de los Estados, pues ello representaría la destrucción misma del sistema federal mexicano. Se atentaría contra la autonomía de los Estados al depositar en un órgano federal.../... la facultad suprema de calificar a su arbitrio la legitimidad de los poderes estatales, así como la legalidad de sus actos y la posibilidad de remover a los titulares de dichos poderes sin ninguna consideración."<sup>209</sup>

En la práctica política, se desaparecen los poderes de los Estados, es decir, se destituyen a los gobernantes, y, especialmente, a los gobernadores constitucionales. El supuesto "vacío de poder", se puede interpretar como la "ingobernabilidad" o "inestabilidad política y social" al interior de un Estado, que afecta al orden político del Estado, y, específicamente de su sistema político. De ahí que sean precisamente, la Cámara de Senadores y el Presidente, quienes formalmente estén facultados para resolver este problema político y social, de una forma autoritaria y antidemocrática; este es el caso, de designarle gobernador provisional. "Los gobernadores pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico-políticos que comprenden desde la renuncia voluntaria (que se practica a través de la solicitud de licencia) hasta la "desaparición de poderes". Este último recurso, -el más radical- permite a la legislatura federal eliminar no sólo al gobernador sino a los diputados y demás autoridades locales."<sup>210</sup>

Los artículos 117 y 118 constitucionales, establecen prohibiciones absolutas y prohibiciones relativas, respectivamente, de atribuciones que no pueden llevar a cabo los Estados, y que, por lo tanto, se entienden reservados a la Federación. Por ejemplo, la fracción I del artículo 117 prohíbe a los Estados celebrar alianzas, coaliciones o tratados con otros Estados federados o con Estados

extranjeros, en este sentido, es comprensible que sólo sea competencia de la Federación. No hay que olvidar el caso histórico del Estado de Texas, es decir, su pretendida independencia política y su posterior anexión a los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, vamos a suponer que los gobernantes (que esto es cierto hoy en día) de alguno de los Estados son de la oposición (al partido oficial), este precepto justifica plenamente la preeminencia de la Federación, ante cualquier intento de alianza o coalición de Estados de signo político diferente al oficial. En conclusión, la preeminencia de la Federación, no tan sólo es política, sino también es constitucional. "La dependencia de los Estados respecto del gobierno central es un hecho político, militar, y financiero. Desde la aplicación de la Constitución para la destitución de gobernadores, .../..., la dependencia considerable de los ingresos estatales respecto a los federales, .../..., todos estos hechos hacen que los instrumentos ideados para lograr un sistema de "contrapesos y balanzas", del tipo que proponía Madison, no funcionen en la realidad del México contemporáneo."<sup>211</sup>

### **2.6.3. FORMAS DE GOBIERNO**

Con anterioridad habíamos expresado, que teóricamente las formas de gobierno tratan acerca del modo de 'cómo se ejerce el gobierno' de un Estado y en 'quién' se deposita su

ejercicio. En este sentido, no se refieren al Estado como totalidad, sino a una parte del mismo, es decir, al gobierno estatal, entendiendo por éste: el conjunto de instituciones políticas del Estado, que llevan a cabo determinadas funciones de poder. "Todas las instituciones referentes al ejercicio del poder en un Estado determinado, se denominan instituciones políticas y son, precisamente, las que constituyen los elementos fundamentales de todo sistema político y social."<sup>212</sup> Las principales instituciones políticas y constitucionales son las siguientes: El Rey o Presidente, encargados del gobierno, en sentido estricto, y de la administración pública, y que, comúnmente se les denomina Poder Ejecutivo; Parlamento, Asamblea o Congreso, encargados de la función legislativa, también llamado Poder Legislativo; Tribunales de Justicia, encargados de la administración e impartición de justicia, que también reciben el nombre de Poder Judicial. Cada una de estas instituciones o poderes se encuentra interrelacionada con las otras y, en su conjunto, constituyen la estructura constitucional del poder estatal.

Ahora bien, para los constitucionalistas las 'formas de gobierno' presentan un doble contenido: las instituciones u órganos y las funciones estatales, en tal sentido, afirman, hay 'formas de gobierno orgánicas' y 'formas de gobierno funcionales'. "Desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno suelen dividirse en república y monarquía y funcionalmente en democracia, aristocracia y autocracia."<sup>213</sup>

En nuestro caso, nos limitaremos a llevar a cabo un breve análisis de los términos "república" y "democracia" en relación con el artículo 40 constitucional.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra "república" significa "cosa pública" como opuesto a "cosa privada", es decir, implica todo lo referente al "interés general, social o nacional", al interior de una comunidad, sociedad, nación o Estado. "...república es cosa del pueblo; pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común."<sup>214</sup> La República aparece, entonces, identificada a la sociedad misma en general, y, en particular, a la sociedad política concreta que pueden formar los hombres en un espacio territorial determinado. La Teoría Política y el Derecho Constitucional, desde una perspectiva material la primera y formal la segunda, al coincidir en la definición del concepto de 'república', la caracterizan a partir de diferenciarla y oponerla a la "monarquía" como forma de gobierno. Es decir, la república es contraria al poder supremo de un solo gobernante, cuya única voluntad se constituye en ley suprema, y su permanencia en el ejercicio del gobierno se da de manera "vitalicia". Desde el punto de vista histórico, este hecho político tiene que ver con el surgimiento y consolidación del Estado Moderno, cuya característica primera fué la de ser un Estado Monárquico. "Sin embargo, el concepto de "república" desde que lo utilizó

Maquiavelo, si expresa la forma gubernativa que se enfrenta a la monarquía, definiéndose como aquella forma en que el titular del órgano ejecutivo supremo del Estado es de duración temporal, no vitalicia, y sin derecho a transmitir su encargo, por propia selección o decisión, a la persona que le suceda."<sup>215</sup>

En el caso específico de nuestro país, el sistema jurídico-constitucional reconoce formalmente la 'forma de gobierno republicana', no tan sólo en el artículo 40 constitucional, sino también, en otros preceptos de la Constitución, que hacen referencia a la permanencia en el ejercicio del poder: del Presidente, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y su origen en el voto popular. Esto es lo que afirma el discurso constitucional, aunque otra sea la realidad política, es decir, la presencia de un partido político (PRI) y su posesión de las posiciones estratégicas del poder estatal más allá de los tiempos formales. "Por supuesto y sin querer anticipar contradicciones .../... cabe también, y con que fuerza, una república que de tal sólo tenga el nombre y oculte, en la práctica, una dictadura militar, personal o de un partido."<sup>216</sup>

Así, por ejemplo, "Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso

y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."<sup>217</sup>

"Artículo 116. I Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho."<sup>218</sup>

"Artículo 122. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta." "BASE SEGUNDA. Respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal: I Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme lo establezca la legislación electoral. Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ..., y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter."<sup>219</sup>

Ahora bien, de los anteriores preceptos se pueden inferir las siguientes conclusiones: en primer lugar, son muy claros y precisos los límites establecidos al período constitucional de seis años de quienes ejercen el poder ejecutivo, a nivel federal (Presidente) y a nivel estatal (Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal); en

segundo lugar, el "principio de no reelección" constituye un imperativo categórico, de carácter esencialmente político, en la historia de nuestro país: por ningún motivo, razón o circunstancia es permitida la reelección en el caso específico del poder ejecutivo (a nivel federal y nivel estatal); en tercer lugar, la forma de alcanzar y ejercer el poder político, en este caso, el poder ejecutivo o gobierno, sólo es posible mediante un proceso de elección popular, es decir, la expresión de la sociedad civil (ciudadanos) a través del voto, esto implica otorgar legitimidad y legalidad a los gobernantes que se han sujetado al marco constitucional; en cuarto lugar, se puede afirmar que el período constitucional de 6 años es relativo, es decir, el Presidente, los Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal pueden ser sometidos durante su encargo, por el Poder Legislativo, a Juicio Político o Juicio de Procedencia, en el caso de que su actuar político se adecúe a las hipótesis previstas, tanto en la Constitución Política, en el Código Penal, o en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pero una situación más drástica y radical, sería la posibilidad jurídica de "destitución" de los Gobernadores o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, por parte de la Cámara de Senadores, mediante la "facultad declarativa de desaparición de poderes" y la designación de Gobernador provisional y Jefe de Gobierno sustituto, por el Senado a

propuesta del Presidente; en quinto lugar, en los casos específicos del Poder Legislativo y el Poder Judicial, no es aplicable el "principio de la no-reelección", por cuanto al poder legislativo se permite la reelección, aunque no en el período inmediato sino mediato, en todo caso, lo que se busca es fortalecer una carrera parlamentaria; en cuanto al Poder Judicial, los ministros, magistratos y jueces, no son elegidos popularmente, o sea, por medio del voto, porque se supone que su "función no es política", y lo que se pretende es su permanencia en el cargo, hay que aclarar que en su designación intervienen varias instancias, como explicaremos posteriormente: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, y dentro del Poder Judicial, una instancia administrativa que se le denomina Consejo de la Judicatura; por último, en sexto lugar, podemos afirmar respecto de estos puntos: que el discurso constitucional está perfectamente bien estructurado, de tal forma, que en apariencia se puede inferir un control constitucional del poder político, pero que en esencia, se constituye en un instrumento y en un bien elaborado argumento jurídico-ideológico en la detentación y ejercicio del poder o de todo un sistema político para conservarlo y mantenerlo.

Como habíamos visto anteriormente, el artículo 40 hace referencia a una República "democrática y representativa", en este sentido habremos de analizar este concepto en su perspectiva política y jurídica. Para la Filosofía Política y el Derecho Constitucional, la pretensión de coincidir en una

definición de "democracia" se constituye en un problema teórico bastante complejo de resolver: "...este tema enfrenta la dificultad que representa la ausencia de unidad teórica y conceptual, porque la locución ha sido utilizada más como dispositivo justificador y legitimador de intereses de gobierno, grupos y personas, y menos como forma de gobierno."<sup>220</sup>

La democracia desde sus orígenes ha sido y es un ideal político, es decir, una constante referencia al poder y a su ejercicio, y, como base fundamental del mismo, el pueblo o sociedad civil. En este sentido, se ha considerado a la democracia como un régimen político en el que se pretende alcanzar la plena identificación entre gobernantes y gobernados. "Para definirla generalmente se acude a la célebre fórmula que Lincoln utilizó en el año 1863 y que la describe como 'el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo'."<sup>221</sup> Por tal motivo, se considera como elemento y sujeto centrales en el que se sustenta la democracia: el "pueblo" en su sentido político, es decir, no se comprende a la población total del Estado, sino solamente a la "ciudadanía". El "ciudadano" previamente es "nacional", o sea, pertenece a un Estado, pero jurídicamente no todo 'nacional' es 'ciudadano'. "Artículo 34. Son ciudadanos los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos: I Haber cumplido 18 años, ..."<sup>222</sup> En consecuencia, la forma de gobierno

democrática o sistema democrático, al igual que su acepción etimológica, significa el poder del pueblo, es decir, que el poder político estatal teóricamente tiene su origen en el pueblo, esto es, en la ciudadanía. "El elemento específico y substancial que disminuye y caracteriza a los regímenes democráticos es el reconocimiento a los ciudadanos de los derechos políticos, o sea, de los derechos que confieren a los ciudadanos la capacidad jurídica de participar en el ejercicio de los poderes públicos."<sup>223</sup>

La Constitución Política, en su artículo 3°, define a la democracia, más allá de su sentido estrictamente político, e involucra aspectos económicos, sociales y culturales, por lo cual resulta interesante y paradójico, como explicaremos más adelante: "a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; ..." <sup>224</sup> De la simple lectura de este párrafo, se puede inferir y afirmar que en nuestro país no habrá "democracia", en tanto no se de un desarrollo y un progreso a nivel económico, social y cultural. Es decir, no basta tan sólo la democracia política, es necesaria también, la democracia económica, la justicia social, y la superación cultural de la sociedad en su conjunto. Esta fue la 'decisión política' tomada por el Congreso Constituyente de 1917, por los factores reales de poder en su actitud radical y

revolucionaria de ese momento histórico. Pero además, esta concepción de democracia constituía 'parte' de un 'todo', de un programa de gran alcance y a largo plazo: el "Proyecto Nacionalista Revolucionario". Es obvio, que la actual política económica, producto de la aplicación del modelo económico neoliberal, difícilmente sacará al país de su atraso, subdesarrollo y dependencia; en tal sentido, esta definición política y económica de democracia, como principio rector del Estado Mexicano, queda en calidad de patrióticas aspiraciones y progresistas intenciones: "hasta qué punto el tipo de democracia que hay en México condiciona y limita el desarrollo económico, y hasta qué punto podemos alcanzar una democracia que logre el desarrollo?"<sup>225</sup>

Ahora bien, la Teoría Política considera tres tipos de democracia: a) 'directa; b) 'semidirecta'; y c) 'indirecta o representativa'. En el primer caso, democracia directa, históricamente la forma de gobierno más antigua, a la vez que hoy en día la más utópica, consiste en que el pueblo, hipotéticamente reunido en asamblea, toma las decisiones políticas del Estado; este hecho extraordinario se ubica en la polis griega. "El fenómeno se presentó con relativa facilidad en las estructuras políticas porque constituyeron ambientes propicios para la aplicación del sistema descrito, debido al reducido número de personas que formaban las ciudades."<sup>226</sup>

En el segundo caso, democracia semidirecta, considerada como la forma de gobierno de mayor grado de desarrollo político, hoy en día, de algunos Estados (que no es nuestro caso), consiste en la participación del pueblo (cuerpo electoral: ciudadanos) en la toma de decisiones políticas y en la elaboración de leyes (constitucionales y ordinarias) por medio de las siguientes instituciones y procedimientos: iniciativa ciudadana; voto ciudadano; plebiscitum; referéndum; y, revocación. Es decir, no obstante la existencia política y jurídica del poder del estado, y, especialmente del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, el sistema jurídico establece y reconoce mecanismos formales de consulta popular, esto es, independientemente de que el Poder Ejecutivo tome decisiones políticas o que el Poder Legislativo elabore leyes, se puede y se debe someter a la opinión de la ciudadanía, por medio del voto, e inclusive, puede suceder que sean rechazados los actos (ejecutivos y legislativos) de gobierno. "De acuerdo con las características apuntadas, podemos definir la democracia semidirecta como el sistema en el cual, a partir de la existencia de las instituciones de la democracia representativa, los ciudadanos disponen de vías que les permiten participar directamente..."<sup>227</sup>

En el caso de la "democracia representativa" (formalmente prescrita en nuestro sistema jurídico-constitucional), consiste en el derecho de la ciudadanía de

elegir, por medio de un proceso electoral, a las personas que integran las instituciones políticas como el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a los niveles federal, estatal y municipal. En tal sentido, afirman los constitucionalistas, los candidatos elegidos por el voto mayoritario de los ciudadanos, los representan política y formalmente. "La representación política es una figura conditio sine qua non de los regímenes democráticos, en los que se supone que el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria."<sup>228</sup>

El artículo 41 constitucional condensa una serie de reformas constitucionales-electorales que se han llevado a cabo desde el sexenio de José López Portillo, cuyo objetivo era abrir el espacio político-electoral a los partidos de oposición, pero tratando de conservar las posiciones políticas estratégicas, el partido oficial y el propio sistema político. "A partir de 1978, México ha llevado a cabo cuatro reformas sustantivas en sus sistemas político y electoral .../... Si bien en el pasado México tenía un sistema pluripartidista sólo en teoría, el panorama actual ofrece las condiciones para llevar a cabo una competencia política más vigorosa."<sup>229</sup> En este precepto constitucional (41), se parte de la premisa básica de la "democracia representativa", es decir, que la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo sólo es posible mediante elecciones y

con la participación de partidos políticos. La propia Constitución Política y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son los ordenamientos normativos encargados de establecer los principios, reglas y procedimientos: de "actuación de los partidos políticos" y del "proceso electoral" mismo.

Hipotéticamente, la Constitución y el Código Federal suponen una igualdad jurídica entre los partidos políticos, en este sentido, cuentan con una serie de derechos y prerrogativas, así como obligaciones jurídicas. Dos prerrogativas muy importantes son: el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación (hecho que no esta tan del todo equitativo, especialmente para los partidos de oposición) y el derecho al financiamiento público por parte del Estado; en este caso, la instancia encargada de cumplir con esta prerrogativa, es el Instituto Federal Electoral. Además, la organización de las elecciones federales es una función estatal llevada a cabo por un organismo público y autónomo, que es el propio Instituto Federal Electoral, en el caso de las elecciones estatales y municipales, éstas serán organizadas y presididas por un Instituto Electoral Estatal. El artículo 99 constitucional, establece un Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia e instancia especializada del Poder Judicial Federal.

Todas estas reglas e instituciones de carácter electoral, son producto de constantes reformas

constitucionales-electorales llevadas por el Estado, pero no como una graciosa dádiva, sino que son el resultado de un proceso de democratización llevado a cabo por los partidos políticos de oposición, organismos civiles y otros sectores de la sociedad, teniendo como base la 'materia prima' constituida por un conjunto de eventos políticos significativos, que se inician en el año de 1968 y que continúan hasta la fecha, sin olvidar Septiembre del 85, Julio del 88, Enero del 94, etc. "Durante cincuenta años, las elecciones en México fueron ceremonias cívicas que confirmaban la hegemonía de un régimen sólidamente fundamentado en la legitimidad que le otorgaba la Revolución de 1910. La situación comenzó a cambiar tras las primeras reformas electorales recientes, las de 1978. La población fue despertando paulatinamente a la necesidad de contar con un sistema político nuevo, en particular en los ámbitos electoral y de partidos políticos."<sup>230</sup>

## **2.7. DIVISION DE PODERES.**

### **2.7.1. CONSIDERACIONES TEORICAS.**

El principio político de la "división de poderes", tiene como objetivo teórico evitar la concentración del poder del Estado en una sola persona o grupo de personas, de tal forma que se puedan constituir regímenes políticos de carácter

autoritario o totalitario. En tal sentido, se pretende una distribución de las funciones estatales entre diversas instancias o instituciones de manera equilibrada, es decir, estableciéndose orgánica y funcionalmente tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, que de modo formal sean jerárquicamente iguales entre sí (aunque su actividad de gobierno sea diferente), y, además, políticamente independientes cada uno de los poderes respecto de los otros dos. "Este principio de la separación de poderes ha tenido una enorme influencia en el régimen constitucional de los Estados contemporáneos, a partir de la Revolución Francesa, y ha llegado a ser la base de la estructura del Estado de Derecho."<sup>21</sup> Es importante señalar, que este principio político no significa la existencia material de tres "poderes soberanos", sino que se refiere a tres funciones del poder del Estado, que teóricamente es 'uno' e indivisible; aunque política e históricamente se den dos casos extremos: el régimen parlamentario y el régimen presidencial.

Desde el punto de vista de la Teoría Política, son básicamente tres los filósofos que han hecho referencia a la tesis de la división de poderes: Aristóteles, John Locke y Montesquieu. En el primer caso, Aristóteles, en su obra La Política, afirma que toda organización política (constitución) debe comprender tres elementos de gobierno con facultades específicas y diferentes entre sí. "En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales

ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. (...) De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo, es el relativo a las magistraturas, o sea, cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial."<sup>232</sup>

En el segundo caso, John Locke, en su obra Ensayo sobre el Gobierno Civil sólo reconoce dos poderes del Estado, el legislativo y el ejecutivo, en este último ubica al poder judicial como un simple agregado, además se refiere a un tercer poder que llamó "federativo", que en esencia es una prolongación del poder ejecutivo. "Al poder legislativo incumbe dirigir el empleo de la fuerza de la república para la preservación de ella y de sus miembros. /... el poder legislativo se halla en manos de diversas personas, las cuales, debidamente reunidas, gozan de por sí, o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes; ... Esos dos poderes, ejecutivo y federativo, aún siendo realmente distintos en sí mismos porque el uno comprende la ejecución de las leyes interiores de la sociedad sobre sus partes, y el otro el manejo de la seguridad de intereses públicos en el exterior,..."<sup>233</sup> En el tercer caso, Montesquieu, en su obra Del Espíritu de las Leyes, afirma la necesidad de este principio político como garante de la seguridad jurídica y reconoce la existencia de tres poderes: el legislativo, el ejecutivo de gentes y el ejecutivo civil o judicial. "En cada

Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado."<sup>234</sup>

El artículo 49 constitucional establece el principio político de la "división de poderes" como regla general, sin embargo, prescribe cuando menos dos excepciones, que en todo caso, favorecen las relaciones de dominación y sometimiento entre gobernantes y gobernados. "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."<sup>235</sup>

Ahora bien, este precepto reconoce formalmente el 'principio de división de poderes', partiendo del supuesto hipotético de un "Supremo Poder de la Federación", que es el

poder del Estado. En este sentido, en diversos artículos constitucionales se precisa cada uno de los tres poderes:

"Artículo 50.- El Poder Legislativo de los Estado Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal."<sup>236</sup>

Desde un punto de vista formal, y de la simple lectura de los contenidos de estos artículos se puede inferir una aparente 'igualdad jurídica' entre estos tres poderes, es decir, no se podría interpretar la preeminencia de algunos de los poderes sobre los otros, si acaso, la única diferencia es que el poder ejecutivo se deposita en 'una sola persona', en tanto, los otros dos poderes se integran con más de una persona. Sin embargo, el propio artículo 49 prescribe 'facultades extraordinarias', de carácter político y económico, a favor del Ejecutivo Federal, en este sentido,

jurídica y políticamente, se rompe con el principio de 'división de poderes', dando lugar a un 'régimen presidencialista', es decir, con preeminencia de la figura presidencial. "La Constitución establece los casos excepcionales en que el Poder Ejecutivo está en posibilidad de desarrollar facultades que originalmente le corresponden al Congreso de la Unión."<sup>237</sup>

En el primer caso (de carácter político), el artículo 29 constitucional faculta al Presidente para "suspender las garantías individuales" y "emitir prevenciones generales", en los casos y con las condiciones que el mismo precepto establece. En principio, se puede afirmar que otorga amplio poder al Presidente para romper con el "Estado de Derecho" e imponer un "Estado de Excepción" (Dictadura Constitucional) en virtud del cual, está facultado para legislar. El discurso constitucional justifica esta situación jurídica y política, aduciendo que este hecho no constituye ninguna violación al orden normativo. "Estas medidas son constitucionales, y no son en manera alguna la ruptura del orden constitucional, sino al contrario, son el aseguramiento de la Carta Magna aún en casos extremos..."<sup>238</sup> En todo caso, lo que nos interesa subrayar, es que la propia Constitución (Código de Poder) quebrante el tradicional principio de "división de poderes", aparte de que la realidad política con un sistema político autoritario, un partido oficial dominante y un poder

ejecutivo, formal y materialmente presidencialista, confirma y ratifica esta aseveración.

En el segundo caso (de carácter económico), el artículo 131, párrafo segundo, establece un conjunto de atribuciones a favor del Ejecutivo Federal en materia de política económica, y, específicamente, de comercio exterior. "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país."<sup>239</sup> Este precepto jurídico carece de vigencia real, es decir, nuestra economía nacional se encuentra subordinada, jurídica y políticamente, al 'Tratado Internacional de Libre Comercio' y al capitalismo internacional (modelo neoliberal). "De hecho, las desigualdades propias de todo esquema de dominación-subordinación, son el principal alimento y el saldo más nocivo del tipo del TLC firmado. Este los eleva incluso a nivel de principios, ahora jurídicamente cristalizados."<sup>240</sup> Si bien algunos constitucionalistas intentan justificar teóricamente con sus razonamientos jurídicos la "supuesta colaboración de poderes", en realidad se encubre, en el plano

formal, la "supremacía material del poder ejecutivo" sobre los otros dos poderes.

## **2.8. RELACIONES JURIDICO-POLITICAS ENTRE EL ESTADO Y LA IGLESIA.**

### **2.8.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.**

Uno de los problemas más complejos que se ha presentado en la historia de nuestro país y que se vincula con la formación y consolidación del Estado Mexicano, han sido las relaciones entre el Estado y la Iglesia (Católica), siendo esta última, uno de los factores reales de poder más importantes y significativos, desde el punto de vista político, económico, social e ideológico, al interior de la sociedad. "De todos los factores tradicionales de poder puede decirse que la Iglesia es el único que ha sobrevivido a las grandes transformaciones sociales del México contemporáneo y que incluso ha recuperado e incrementado su fuerza."<sup>241</sup>

Desde la conquista militar de los pueblos mesoamericanos por parte de los españoles, la Iglesia Católica tuvo una amplia y decisiva participación en el sometimiento de los indígenas, a partir del control y manipulación de sus conciencias desde el punto de vista religioso. Es decir, se impuso, por medio de la fuerza, una religión (católica), con el propósito de destruir las concepciones míticas indígenas y

favorecer la dominación española. Durante la Colonia, el alto clero católico ejerció un gran poder sobre la sociedad en los ámbitos económico y espiritual. En el primer caso, se constituyó en el más poderoso banquero de su tiempo, en el segundo caso, intervino y dispuso de la vida espiritual de las personas por medio de la religión y la educación. También contaba con el "Tribunal del Santo Oficio", que ante cualquier acto de rebeldía religiosa o social, actuaba con toda la fuerza de su poder opresivo y represivo. "El establecimiento de la Inquisición fue motivado por múltiples y diversas herejías que convulsionaban constantemente a diferentes Estados europeos del medievo y amagaban la autoridad de la Iglesia impugnando distintos dogmas que ésta sostenía; y con el objeto de frenar su propagación, castigar a sus autores y seguidores y mantener la unidad religiosa, el Cuarto Concilio de Letrán, reunido el año de 1215, acordó la creación de jueces pesquisidores para descubrir a los herejes e imponerles las sanciones a que se hubiesen hecho acreedores según el derecho canónico y temporal..."<sup>242</sup>

Los reyes católicos de España establecieron siempre la preeminencia del poder político real sobre el Clero católico, ejerciendo el "derecho de patronato" de todas las iglesias de la Nueva España. Este derecho otorgó a perpetuidad a los monarcas españoles los diezmos de todos los pueblos conquistados, imponiéndose en cambio, la obligación de convertir a los naturales de las Indias al catolicismo y de

contruir iglesias para el culto religioso. A su vez, el derecho de patronato concedió a los Reyes la facultad de proponer a las personas que deberían desempeñar los altos cargos eclesiásticos, el de señalar los límites de las diócesis y el de indicar los lugares en que se deberían construir las iglesias, los conventos, los hospitales y, todos los demás edificios de carácter religiosos. "La Iglesia, durante la época colonial, dependió en gran medida de los reyes de España por virtud del patronato regio de que gozaban y según el cual les correspondía el derecho de nombrar a las personas que cubriesen los oficios eclesiásticos tanto en la Metrópoli como en las Indias."<sup>243</sup>

En virtud de los derechos que la Corona otorgó a la Iglesia, ésta fue adquiriendo una gran capacidad económica, es decir, se incrementó su riqueza en forma desproporcionada, contrariando el espíritu de humildad y de sobriedad cristianas. Esta riqueza estancada, propiedad de la Iglesia, tuvo dos efectos sociales: por una parte, de carácter político, esto es, la riqueza económica otorgó un extraordinario poder de decisión a la propia Iglesia, llegando a tener una autoridad paralela a la del propio Virrey; por otro lado, de carácter económico, o sea, la riqueza concentrada en la Iglesia provocó su estancamiento, y esto implicó un gran retraso al progreso social.

Ahora bien, considerando los reyes, que entre el poder civil y la autoridad eclesiástica debería de haber armonía y

acuerdo mutuo, dictaron una serie de disposiciones formales para que cada una de estas instituciones se mantuviese en su propia esfera de competencia. Pero, desde siempre, el clero en reiteradas ocasiones se opuso a los mandatos de la autoridad civil (monarquía y virreinato), se manifestó amenazador en la defensa de sus bienes materiales y se negó a sujetarse a cualquier autoridad. En este sentido, el rey Carlos III consideró necesario e imperativo subordinar la Iglesia al Estado; por tal motivo, dictó varias disposiciones jurídicas, entre las cuales sobresalen: una que obligaba al clero a contribuir para los gastos públicos, otra que sujetaba a los obispos al Consejo Real, y una más, que limitaba el poder de la Inquisición. "Claramente se advierte que el derecho común, establecido en las leyes que expedía el monarca español, sujetaba a la Iglesia en la Nueva España a la potestad real, convirtiendo al rey en un alto jerarca eclesiástico..."<sup>244</sup>

La educación se constituyó en monopolio de la Iglesia, la necesidad de evangelizar produjo, como consecuencia, la necesidad de enseñar desde su perspectiva religiosa: en este sentido, toda la educación en la Nueva España estuvo en poder del clero y su finalidad pedagógica fue formar 'excelentes católicos'. Durante la primera mitad del siglo XVI las autoridades coloniales permitieron la educación de los indios y los mestizos, aunque, posteriormente comenzó a declinar la importancia concedida a la misma. La Real y Pontificia

Universidad de México se fundó por Cédula del rey Carlos V, expedida el 21 de septiembre de 1551, la inauguración se llevó a cabo el 25 de enero de 1553. Las ideas religiosas dominantes, desde el punto de vista educativo, poco a poco fueron hechas a un lado para dar cabida en los planes y programas de estudio de los centros educativos a la enseñanza de las Matemáticas y las Ciencias Naturales, contribuyendo a elevar la cultura de la sociedad novohispana.

Durante la Revolución de Independencia, fue muy significativa la participación de la Iglesia Católica en la misma: por una parte, el alto clero defendía el orden social establecido y, con ello, sus propios privilegios; por otro lado, el bajo clero asumió una posición más progresista y radical, inclusive, algunos de sus representantes dirigieron el movimiento insurgente. No hay que olvidar, que en la Nueva España la concentración de la propiedad inmueble en manos del clero se calculaba en la mitad del valor total de los bienes raíces del país. En el año de 1820, cuando en México se supo que Fernando VII había restituido la vigencia formal de la Constitución de Cádiz de 1812 (de corte liberal) y había restablecido las Cortes Españolas, el Virrey se limitó a cumplir las órdenes dadas por el monarca español, y, entre otras decisiones: juró la Constitución de Cádiz y decretó la abolición del Tribunal del Santo Oficio. Posteriormente, otras dos leyes anticlericales fueron aprobados: la abolición

del fuero eclesiástico y la supresión de otras órdenes monarcales.

Obviamente, el alto clero fue el sector que más resintió la aplicación de estas leyes; en teoría, serían despojados de sus bienes económicos y privados de sus privilegios: en este sentido, ante esta situación política y jurídica, el alto clero junto con otros peninsulares tomaron la iniciativa y planearon una estrategia política de carácter contrarrevolucionaria. Se organizaron en el 'Templo de la Profesa' y se creó el "Plan de la Profesa", cuyo objetivo político era la independencia de la Nueva España respecto de la Metrópoli, el establecimiento de la 'monarquía absoluta', y la conservación de los privilegios de la Iglesia Católica, específicamente, del alto clero.

Paradójicamente, los peninsulares, y entre ellos, el clero, antiguos enemigos de la Revolución de Independencia, se transformaron en los más radicales defensores del movimiento insurgente; pero no precisamente por su convicción revolucionaria, sino porque se oponían a que rigiera la Constitución de Cádiz, y con ella, el proyecto político liberal. Al año siguiente, 1821, se lleva a cabo la consumación de la Independencia, mediante un pacto político entre los insurgentes y los realistas, en estos últimos tuvo una participación muy activa el alto clero católico, profundamente conservador y reaccionario. "La proclamación de la Independencia Mexicana y su repercusión provocaron una

escisión ideológica y política en la Iglesia. El alto clero, cuyos jefes gozaban de diferentes privilegios, al ser amenazada su situación como consecuencia de la posible emancipación de la Nueva España, era evidentemente partidario de la dominación española, pues consideraba, no sin razón lógica, que sin ella y sin la represión que ejercía, las transformaciones políticas, efecto de la evolución de las ideas dogmáticas sobre las que dicha situación se asentaba, significarían un grave impacto a su hegemonía."<sup>245</sup>

Al consumarse la Independencia política, la propiedad de bienes muebles e inmuebles continuaban en poder del clero. Por el año de 1833, siendo presidente Valentín Gómez Farías, un grupo de liberales dirigidos por José María Luis Mora elaboraron la primera "reforma política", mediante un programa de gobierno que precisaba los problemas políticos de ese momento histórico y consideraba las decisiones a tomar: el objetivo estratégico era acabar con los privilegios del clero, llevando a cabo un reparto equitativo de la riqueza; fraccionar los latifundios; decretar la libertad de cultos, ya que la religión católica era la oficial; separar la Iglesia del Estado; establecer la enseñanza obligatoria, construyendo escuelas básicas en poblaciones pequeñas y alejadas, creando institutos de enseñanza superior donde se diera preferencia a disciplinas científicas y humanistas, sin vinculación alguna con la religión; se proponía la más amplia libertad de prensa, tratando de acabar con la censura

eclesiástica. Obviamente, estas decisiones políticas causaron rechazo por parte del clero y fuerzas reaccionarias que lo apoyaban, así también, provocó disturbios en un pueblo profundamente católico y fácilmente manipulable. "Restablecida la alta jerarquía eclesiástica, su principal tarea consistió en intervenir directamente en los asuntos políticos del Estado mexicano. Uno de sus primeros actos estribó en oponerse a las medidas progresistas, precursoras de la Reforma, que tomó el gobierno de don Valentín Gómez Farías en el año de 1833 .../..., considerándolas inspiradas por la masonería."<sup>246</sup>

En este sentido, Valentín Gómez Farías tratando de reformar el orden político y social existentes, sustentado y promovido por el clero, dicta una serie de decretos que afectaban a la Iglesia Católica, en ese momento, enemigo declarado del Estado: secularización de las misiones de California; supresión de la Universidad, siendo sustituida por una "Dirección General de Instrucción Pública", quitándole al clero el monopolio de la educación; permitir la libertad a los fieles para pagar o no el importe de los diezmos de la Iglesia; permitir libertad absoluta a frailes y monjas para cumplir o no los votos monásticos; y, enajenar los bienes del clero, dejándole únicamente el usufructo de dichos bienes.

Estas disposiciones políticas y normativas eran necesarias y significaban el desarrollo y la modernización de

nuestro país, pero también implicaban el ataque frontal a la Iglesia Católica, quién por otra parte, hizo creer al pueblo que se estaba atacando la religión, es decir, su religión católica. Es muy importante señalar, que desde entonces se aliaron el clero y el ejército, promoviendo revueltas armadas, con el lema "Religión y Fueros", que colocaron al gobierno entre la espada y la pared. Finalmente, el presidente Antonio López de Santa Anna abrogó todas las leyes reformistas.

A finales de 1853, el General Juan Alvarez, entonces Presidente de la República, decretó importantes disposiciones jurídicas, entre las que sobresale: la "Ley Juárez", por la cual se suprimían los fueros militares y eclesiásticos, igualándose la calidad civil de todos los ciudadanos. Es obvio decir, que este ordenamiento jurídico motivó una violenta reacción de parte del clero y los militares conservadores, quienes desataron una nueva ofensiva política y militar. En este sentido, se llevan a cabo una serie de levantamientos armados en diferentes partes del país, estos hechos permiten a los liberales exigir, al nuevo Presidente, Ignacio Comonfort que tome decisiones firmes y terminantes contra el poder económico y la intervención política del clero. Por tal motivo, en el año de 1856, decretó las siguientes disposiciones: intervención de los bienes eclesiásticos de la Diócesis de Puebla; y, la desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones

civiles y religiosas. Las decisiones anteriores provocaron, como era de esperarse, la más profunda indignación de parte de los conservadores, quedando abiertas las hostilidades entre el poder temporal y el poder espiritual. "Respecto del valor a que ascendían los bienes eclesiásticos antes de la Reforma hay opiniones encontradas, ... Nos conformaremos con subrayar la idea de que, .../..., la Iglesia era rica y el Estado pobre, situación que otorgaba al clero mexicano el poder económico y político suficiente para auspiciar cualquier levantamiento militar que tuviese como objetivo el derrocamiento de un gobierno, o inclusive de un sistema gubernativo, que hubiese osado eliminar, o al menos mermar, su posición hegemónica en la vida pública del país..."<sup>247</sup>

La Constitución de 1857, aunque contenía principios liberales, como la 'libertad de enseñanza', aún no establecía una completa separación entre el Estado y la Iglesia. La aprobación y promulgación de esta Constitución liberal se dio en un clima de inestabilidad e ingobernabilidad políticas; el Papa, desde el Vaticano, condenó de manera intolerante a la Carta Magna y su contenido reformista, a su vez, el episcopado mexicano exigió el no cumplimiento de la misma y excomulgó a quienes la habían jurado: la guerra civil era un hecho irreversible.

Es importante señalar que la reforma liberal, si bien es cierto que afectó al clero católico, en su poder político y económico, esto no implicaba atacar o prohibir la religión

misma, es decir, las creencias o cultos religiosos del pueblo; porque, precisamente, éste era uno de los argumentos esgrimidos por la Iglesia para incitar a la población a la desobediencia civil. A finales del año de 1857, el presidente Comonfort literalmente dio un golpe de Estado al desconocer la Constitución liberal, como consecuencia de las presiones políticas de que fue objeto por parte de las fuerzas reaccionarias (factores reales de poder), además, decidió imponer un nuevo Estatuto de Gobierno de tendencia conservadora. No obstante lo anterior, estalló la guerra civil (de aproximadamente tres años), Comonfort es derrotado militarmente, y el Lic. Benito Juárez asume legalmente la Presidencia de la República y el liderazgo del grupo liberal. "Ante la derrota de que los sectores conservadores de la sociedad sufrieran en el Congreso Constituyente de 1856-1857, con el apoyo de la iglesia, iniciaron la guerra de los tres años que, sin duda, ha sido la que más profundamente dividió a grupos, familias y, en general, a la comunidad nacional."<sup>248</sup>

Casi a la mitad de la guerra civil, en su punto de mayor intensidad de las hostilidades, con una correlación de fuerzas política y militarmente desfavorable al Presidente y al grupo de liberales, Juárez decidió, de una vez por todas, atacar frontalmente al enemigo en sus zonas vitales por medio de un golpe radical y contundente contra el clero: decretó varias leyes que despojaban a éste de los bienes económicos que poseía y le prohibía la intervención en asuntos de

carácter civil. Estas leyes fueron denominadas "Leyes de Reforma"; se expidieron en 1859 y 1860, posteriormente fueron adicionadas con otras en 1861, y, finalmente, en 1872 todas estas leyes fueron formalmente incorporadas a la Constitución liberal de 1857:

"Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859.- El ordenamiento determinó que los bienes del clero secular y regular quedarían sometidos al dominio de la nación (artículo 1); estableció la independencia entre los asuntos eclesiásticos y los del Estado (artículo 3); prohibió que los ministros del culto recibieran bienes raíces (artículo 4); suprimió las órdenes religiosas regulares y toda clase de cofradías, congregaciones o hermandades (artículo 5); proscribió la fundación o erección de nuevos conventos y el uso de hábitos de las órdenes suprimidas (artículo 6).

Ley del Matrimonio Civil del 23 de julio de 1859.- Definió la naturaleza del matrimonio (artículo 1); prohibió la bigamia y la poligamia (artículo 3); estableció la indisolubilidad del matrimonio, permitiendo la separación temporal de los cónyuges (artículo 4); y reglamentó los impedimentos matrimoniales (artículo 8).

Ley Orgánica del Registro Civil del 28 de julio de 1859.- Creó la institución del registro civil, asignando su dirección a los jueces del estado civil (artículo 1); diferenció las clases de actas civiles (artículo 4); y reguló

la tramitación de las actas del estado civil de las personas (artículos 5 al 43).

Decreto el 31 de julio de 1859 que Declara la Conclusión de toda Intervención del Clero en los Cementerios y Camposantos.- Desplazó a la iglesia de la administración de los cementerios, camposantos, panteones y bóvedas o criptas mortuorias (artículo 1); asignó esas funciones a los jueces del estado civil (artículo 2); y reglamentó la administración de esos recintos (artículos 7 al 16).

Las anteriores disposiciones fueron complementadas con los siguientes ordenamientos: el decreto del 11 de agosto de 1859 que prohibió la asistencia oficial a los servicios religiosos; la ley sobre la libertad de cultos del 4 de diciembre de 1860; el decreto de secularización de los hospitales y establecimientos de beneficencia, del 2 de febrero de 1861; y el decreto de extinción de las comunidades religiosas, del 26 de febrero de 1863.<sup>249</sup>

A partir de la expedición de 'estas leyes', de carácter esencialmente político, el enfrentamiento militar en contra de los conservadores fue más cruento y la victoria se fue inclinando a favor de los liberales. En este sentido, a finales de 1860 se produjo el triunfo militar del grupo liberal, por tal motivo, se confirmó la razón política de la "Constitución del 57 y de las Leyes de Reforma": la separación Estado e Iglesia; la preeminencia del primero

sobre esta última, y la no intervención del clero en asuntos políticos.

Sin embargo, los bienes de la Iglesia, al ser desamortizados por particulares: aumentaron la riqueza circulante; originaron el nacimiento de un grupo social, el de los hacendados, que serían una pieza muy importante en la maquinaria porfirista; la concentración de las tierras, antes del clero, pasarían ahora a los hacendados, dando lugar al latifundismo: quienes, a su vez, promovieron el desarrollo del capitalismo. "La legislación de la Reforma, .../..., tradujo, .../..., un movimiento progresista y justo que proyectó sus tendencias hacia la situación política y económica en que vivía la sociedad mexicana en prosecución del designio de modificar sus estructuras básicas. Ese movimiento tuvo necesariamente que dirigirse contra el sistema clasista mantenido por gobiernos conservadores y reaccionarios que preservaba la posición hegemónica que secularmente ocupaba el alto clero en la vida de México."<sup>250</sup>

#### **2.8.2. ARTICULO 130 CONSTITUCIONAL.**

Originalmente, este precepto constitucional, como decisión política del Congreso Constituyente de 1917 (factores reales de poder), contenía un conjunto de principios y reglas que establecían literalmente la separación Estado e Iglesia; inclusive, se partía de la

premisa básica del "no reconocimiento de personalidad jurídica a las asociaciones religiosas", denominadas iglesias, por lo tanto, formalmente se infiere que la Iglesia se encontraba sometida al Estado. "El artículo 130 constitucional tiene una justificación fundamentalmente histórica; la actividad de los sacerdotes fue generalmente negativa para el país; la intervención del clero en política favoreció siempre a los grandes propietarios y explotadores; el mismo fue uno de los más poderosos terratenientes que propició el estancamiento económico y una enorme concentración de la riqueza;..."<sup>251</sup>

El propio Estado se facultaba, a sí mismo, para intervenir en materia de culto religioso, en este sentido, no se pueden dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna: "Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las creencias, devociones o actos de culto respectivo,... El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna."<sup>252</sup> Se consideraba a los ministros de cultos como personas que ejercen una profesión (contradictoriamente, el Estado les reconoce personalidad jurídica en este aspecto educativo, aunque no reconozca a la Iglesia como tal), por tanto, sujetos a las leyes sobre la materia respectiva; además, se establece la exigencia de ser mexicano por nacimiento, para el ejercicio del ministerio. También, se prohibía expresamente a los ministros de cultos, hacer

críticas de las leyes, de las autoridades y del gobierno, en ese sentido, no tenían derecho al voto activo ni pasivo, por lo tanto, no tenían derecho para asociarse con fines políticos. En el mismo tenor, se prohíbe a las publicaciones de carácter religioso, comentar asuntos políticos, así como informar de actividades que se refieran a las instituciones gubernamentales.

Para abrir nuevos locales al culto religioso, se requiere permiso de la Secretaría de Gobernación (encargada de la política interior); a su vez, se prohíbe celebrar en las iglesias o templos reuniones de carácter político (recordar el caso histórico del 'Templo de la Profesa', donde materialmente se planeó la consumación de la Revolución de Independencia). También, los ministros de cultos tenían prohibido heredar bienes muebles e inmuebles, en tal sentido, se establecía su incapacidad jurídica para ser heredero por testamento. Por último, todo lo que se refiere a los bienes del clero y de las asociaciones religiosas se regulará por el artículo 27 constitucional. "El Constituyente de Querétaro definió en los artículos 3º, 5º, 24, 27, 55 VII, 82 IV y 130 constitucionales, la supremacía del Estado sobre las organizaciones religiosas, agotando toda posibilidad normativa para evitar la influencia del clero católico en la sociedad, la economía, la política y la educación."<sup>253</sup>

No obstante, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica a partir de 1917, se han caracterizado por una

constante confrontación (inclusive con violencia, como el caso de la rebelión de los cristeros) entre sus respectivos proyectos de sociedad, partiendo del hecho real y material, de que la Iglesia sigue teniendo y ejerciendo poder. En este sentido, ha buscado y recuperado (de alguna manera con las reformas salinistas) su legitimidad perdida y arrebatada por la propia dinámica de su actuación política, de su intolerancia religiosa y de constituir, como institución, un obstáculo al cambio social (cuando menos así lo ha demostrado el alto clero en el transcurso de nuestra historia). "Sin embargo, un sector importante de la Iglesia, ya conocido universalmente como clero progresista, está luchando por retirar a la Iglesia del lado de los poderosos y de los explotadores para situarla en defensa de los débiles y explotados, pero su lucha es ardua, pues no sólo es contra los poderosos y en muchas ocasiones los gobiernos dictatoriales sino también, contra un sector importante del mismo clero que se conserva aferrado a las tradiciones y del lado de los explotadores para compartir con ellos los beneficios de la riqueza mal distribuida."<sup>254</sup>

Es precisamente, Carlos Salinas de Gortari, genuino representante del neoliberalismo, quien lleva a cabo las reformas constitucionales (contrarrevolucionarias) a las relaciones Estado-Iglesia, específicamente al artículo 130, así como otros preceptos de la Constitución; también se crea un ordenamiento jurídico de carácter reglamentario: la Ley de

Asociaciones Religiosas y Culto Público. Estos cambios de forma y de esencia a la Constitución, implican dos objetivos a mi modo de ver: en el primero, de carácter político, el entonces Presidente Salinas busca afianzar su alianza política con la Iglesia y apoyarse en ella, para tal efecto, la reconoce jurídicamente, es decir, le otorga personalidad jurídica, y con esto, no tan sólo la legaliza, sino también la legitima; en el segundo, de carácter económico, esta alianza con uno de los factores reales de poder, históricamente poderoso e interventor en los asuntos temporales, sirve de contexto para consolidar su política económica neoliberal, sin tener enemigo alguno al frente. "La justificación formal de Salinas para actualizar el marco legal de las asociaciones eclesiásticas era la necesidad de promover congruencia entre lo que manda la ley y el comportamiento cotidiano de los ciudadanos, dando un paso más hacia la concordia interna en el marco de la modernización."<sup>255</sup>

Ahora bien, las reformas constitucionales de 1992 parten del supuesto "principio histórico" de la separación del Estado y las Iglesias (aunque en esencia, la Iglesia Católica es la dominante y hegemónica), que sirve de premisa básica a las normas contenidas en el propio artículo 130, 3º, 24 y 27 de la Constitución Política. En este sentido, nos basaremos en la descripción y clasificación elaborada por el constitucionalista Enrique Sánchez Bringas:

En primer lugar, se reconoce personalidad jurídica a las asociaciones religiosas (iglesias) y se les permite la adquisición y administración de los bienes que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines religiosos. "De 1917 a 1992, el estado mexicano no reconoció el estatus legal de las 'agrupaciones religiosas denominadas iglesias'. Esto significa que el Estado sólo trataba con los creyentes como individuos y no concedía derechos legales a las asociaciones religiosas ni a sus miembros per se."<sup>256</sup> La ley reglamentaria regulará dichas asociaciones y establecerá las condiciones y requisitos para su registro;

En segundo lugar, paradójicamente el Estado conserva como parte del patrimonio nacional aquellas instalaciones de la Iglesia dedicadas al culto público con anterioridad a 1992. A su vez, los bienes muebles e inmuebles que en lo sucesivo se destinen a esos fines y que adquieran las asociaciones religiosas formarán parte de su patrimonio. En este sentido, material y formalmente las Iglesias pueden convertirse nuevamente en latifundistas o terratenientes. "El artículo 27 simplemente les prohibía a éstas adquirir, poseer o administrar bienes raíces y capitales que hubieran recibido; además, todos los templos eran considerados propiedad de la nación. La enmienda eliminó esta prohibición pero limitó a las iglesias la posesión de los 'bienes que sean indispensables para su objeto', con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria."<sup>257</sup> Es

absurdo, el definir qué bienes son indispensables para el fin de las acciones eclesiásticas, más bien, parece un permiso total y absoluto o un cheque en blanco al portador, para adquirir y comprar 'ad infinitum'.

En tercer lugar, se permite el voto ciudadano a los ministros de culto, manteniéndose (contradictoriamente) el impedimento para que ocupen cargos de elección popular, "a menos que hubieren dejado el ministerio religioso con la anticipación precisada por la ley reglamentaria". En este caso, la prohibición para participar en política es relativa, es decir, se condiciona al ministro de culto a que deje su ministerio para 'tener derecho' a participar en los asuntos públicos: por lo tanto, no se trata de una prohibición absoluta.

En cuarto lugar, se autoriza la realización del culto religioso fuera de los templos y se permite a los ministros extranjeros llevar a cabo actividades religiosas en los términos establecidos por la ley reglamentaria. "Artículo 24.- Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de estos se sujetarán a la ley reglamentaria."<sup>258</sup>

En quinto lugar, permanece la prohibición a los ministros del culto para asociarse con fines políticos y expresamente se les impide que realicen proselitismo

electoral en favor de algún candidato, partido o asociación política.

En sexto lugar, se mantiene la prohibición para que los ministros del culto, en reuniones públicas, ceremonias y en publicaciones religiosas, se opongan a las leyes del país, a sus instituciones o agravien de cualquier forma los símbolos patrios. (Esta última afirmación, se refiere a la 'secta Testigos de Jehová' que prohíbe saludar a la bandera nacional o cantar el himno nacional, porque así lo establece su religión o a la interpretación que hacen de la misma).

En séptimo lugar, se establece que los ministros del culto, sus ascendientes, descendientes, hermanos, cónyuges y las Iglesias a las que los primeros pertenecen, no tienen capacidad jurídica para heredar por testamento de aquellas personas a quienes los propios ministros hayan ayudado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado. Una de las causas del enriquecimiento del clero durante la Colonia, fueron los 'donativos privados' que comprendían precisamente las 'herencias' que los peninsulares legaban a la Iglesia, para fundaciones de caridad, celebración de misas y de otras actividades religiosas: obviamente, se trataban de inmensas riquezas en bienes muebles e inmuebles.

En octavo lugar, se conserva la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los actos del estado civil de las personas: nacimiento, contrato de matrimonio,

divorcio, defunción. En este sentido, el Código Civil regula todos los actos del estado civil de las personas físicas e instituye el Registro Civil.

En noveno lugar, se afirma que las autoridades federales, estatales y municipales tendrán las atribuciones que se establezcan en la ley reglamentaria: por tanto, se puede interpretar esto como una preeminencia formal del Estado sobre las Asociaciones Religiosas.

En décimo lugar, se autoriza la impartición de educación religiosa en las instituciones privadas y se mantiene la educación laica en las escuelas públicas. En este sentido se eliminó la prohibición absoluta, a una realidad de hecho, en la práctica educativa de las escuelas particulares, simplemente se normó una normalidad que rebasó a la capacidad de oferta educativa del Estado.

Si bien, los miembros de la jerarquía católica han expresado puntos de vista divergentes en relación a estas reformas constitucionales, en apariencia, consideran que significan un avance respecto a la legislación anterior. Obviamente, las reformas llevadas a cabo son explícitamente liberales, sin embargo, representan un retroceso político en relación al original artículo 130; se puede afirmar, que de parte del Ejecutivo Federal, literalmente fueran concesiones otorgadas a un factor real de poder por mutua búsqueda de legitimidad y de conveniencia política de ambas instituciones de poder. "Por lo tanto, contrario a lo que muchos

expresaban, la tendencia dentro de la Iglesia Católica después de las reformas institucionales no fue subyugarse a las autoridades políticas, sino reforzar una postura más crítica frente a los sistemas político, social y económico de México."259

### 2.8.3. LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PUBLICO.

La presente "Ley", desde el punto de vista jurídico, pretende ser un ordenamiento reglamentario del artículo 130 constitucional, es decir, precisa y operativiza legalmente las relaciones entre Estado e Iglesia; desde el punto de vista político, esta ley se puede interpretar como "Código Operativo de Poder", es decir, establece relaciones de supra-subordinación (del superior al inferior), donde, paradójicamente, de manera previa, se reconoce legalmente la fuerza política de la Iglesia como factor real de poder. "La presente ley, fundada en el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, así como en la libertad de creencias religiosas, es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, iglesias y culto público. Sus normas son de orden público y de observancia general en el territorio nacional."260

Desde un punto de vista descriptivo, esta ley consta de 36 artículos, y se divide de la siguiente forma: Título Primero.- Disposiciones Generales; Título Segundo.- de las Asociaciones Religiosas: Capítulo Primero.- de su Naturaleza, Constitución y Funcionamiento; Capítulo Segundo: de sus Asociados, Ministros de Culto y Representantes; Capítulo Tercero: de su Régimen Patrimonial; Título Tercero.- de los Actos Religiosos y de Culto Público; Título Cuarto.- de las Autoridades; Título Quinto.- de las Infracciones y Sanciones y del Recurso de Revisión; Capítulo Primero: de las Infracciones y Sanciones; Capítulo Segundo: del Recurso de Revisión.

En términos generales, se puede comentar lo siguiente: la premisa básica y fundamental, es el 'principio histórico' de la separación del Estado y las Iglesias, en este sentido, el Estado Mexicano se coloca en una jerarquía de 'supremacía jurídica' sobre las Asociaciones Religiosas, y se afirma su carácter de 'Estado laico'. Se ratifica lo establecido en el artículo 130 constitucional, esto es, se les reconoce personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas, siempre y cuando obtengan su registro ante la Secretaría de Gobernación, es decir, se sometan al Estado para que se les reconozca. Punto muy importante, es que las asociaciones religiosas son iguales ante la ley en derechos y obligaciones, esto significa que la Iglesia Católica (hipotéticamente) no puede tener más poder que otras

instituciones religiosas, lo cual implica, políticamente, que no es el único interlocutor frente al Estado.

Desde el punto de vista económico, las asociaciones religiosas legalmente podrán tener un patrimonio propio que les permita cumplir con su objeto. "Dicho patrimonio, constituido por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren, será exclusivamente el indispensable para cumplir el fin o fines propuestos en su objeto." Este artículo (16), aparte de ser demagógico, políticamente le otorga amplio margen a la Iglesia para incrementar su patrimonio, aunque jurídicamente intervenga la Secretaría de Gobernación para resolver todo lo conducente a esta materia.

Por otra parte, se especifican las condiciones y requisitos para celebrar actos religiosos fuera de los templos, es decir, públicamente, y que, en realidad, tales limitaciones jurídicas son superables fácilmente, lo cual se traduce en más poder a las Iglesias. Se precisa jurídicamente la competencia del Poder Ejecutivo para la aplicación de la presente ley, por conducto de la Secretaría de Gobernación, y para intervenir ante cualquier conflicto que se suscite entre las asociaciones religiosas. Desde el punto de vista represivo-jurídico (o de control político), la ley establece un conjunto de infracciones que hipotéticamente podrían cometer las Asociaciones religiosas, así como sus correspondientes sanciones; en este sentido, la instancia

sancionadora será una comisión constituida por funcionarios de la Secretaría de Gobernación. "Contra los actos o resoluciones dictados por las autoridades en cumplimiento de esta ley se podrá interponer el recurso de revisión, de que conocerá la Secretaría de Gobernación."<sup>262</sup>

Se puede afirmar, que este ordenamiento jurídico contiene una serie de contradicciones jurídicas, que vistas desde el punto de vista político, se traducen, no en una supremacía del Estado sobre la Iglesia, sino que, al reconocerla jurídicamente, está legitimando e institucionalizando el poder que detenta y que sigue ejerciendo, constituyéndose, una vez más, en un "poderoso" factor real de poder.

## **2.9. ESTADO Y EDUCACION.**

### **2.9.1. CONSIDERACIONES GENERALES.**

En forma paralela, al problema político de la separación entre Estado e Iglesia y la formal (que no real) supremacía del primero sobre la segunda, está también, la lucha de contrarios de estas dos instituciones por el control de la "educación", y, en última instancia, por la detentación y conducción de un "aparato ideológico" muy importante y significativo, desde el punto de vista político, social y cultural. "... el acto de educar es siempre un acto político.

La educación nunca es "neutral"... Todo programa educativo, sea cual fuere, está destinado a transmitir una determinada ideología. Todo programa educativo, por más técnico que sea, es el resultado de una ideología."<sup>263</sup>

Desde la Colonia y gran parte del siglo XIX, la Iglesia Católica tuvo el control, total y absoluto, de la educación a todos los niveles escolares; sustentada en su concepción religiosa, se caracterizó como dogmática, intolerante y esclavizante de las conciencias de los hombres. En este sentido, todo proceso educativo por muy artesanal o técnico que fuese, implicó un proceso de evangelización que se tradujo en un instrumento de control social para promover una actitud individual y colectiva de aceptación, conformismo y resignación del orden establecido; en última instancia, de reproducción de las relaciones políticas y sociales de dominación.

Fue durante la Presidencia de Valentín Gómez Farías (1833), que se produjo la "primera reforma liberal", formulada por un grupo de liberales encabezado por José María Luis Mora, y uno de los puntos importantes fue, precisamente, el de la educación. "Para acabar con los vicios de la sociedad mexicana, Mora pone énfasis en una educación laica que inculque una nueva moral... Una cosa es la moral religiosa y otra muy distinta la moral cívica que es menester fomentarle a los ciudadanos."<sup>264</sup> Uno de los "decretos reformistas" elaborados por Gómez Farías, se refiere a la

supresión de la Real y Pontificia Universidad y su sustitución por una Dirección General de Instrucción Pública, cuyo propósito fue quitar al clero el monopolio de la educación y pasarla al control del Estado.

En la Constitución de 1857, se dió un paso más en las "reformas liberales": se establece la independencia religiosa o libertad de cultos, es decir, el catolicismo deja de ser religión oficial del Estado; a su vez, esto tiene sus implicaciones en la educación, esto significa, que se fortalece su carácter y fundamento laicos. Las "Leyes de Reforma", expedidas por Juárez, constituyen una decisión política significativa en la consolidación de la separación del Estado y la Iglesia y que sustentan con mayor grado de legitimidad la educación laica.

El triunfo político y militar del liberalismo se vincula con la entrada en nuestro país de la "Filosofía Positivista". En tal sentido, la educación recibió una influencia muy importante del Positivismo que se constituyó en la filosofía del liberalismo. Desde el punto de vista filosófico, el positivismo se basa en verdades científicas demostrables por medio del método experimental. "Era necesario establecer una nueva educación que desplazase a la establecida por el clero. Para sustituir una formación teológica era menester lo que se podía llamar una educación positiva."265 El Dr. Gabino Barreda fue quien introdujo el positivismo en el sistema educativo nacional, a él se debe, fundamentalmente, la "Ley Orgánica de

Instrucción Pública" de 1867 y la creación de la Escuela Nacional Preparatoria. "Precisamente, para establecer un orden que pusiera fin a la anarquía imperante, se va a adoptar la filosofía positivista, la que se considera idónea para encausar a la sociedad hacia el orden y el progreso."<sup>266</sup>

El año de 1867 fue decisivo, desde el punto de vista educativo, el gobierno de Juárez tomó la decisión de reformar totalmente la educación que había estado en poder del clero; los hombres formados en profesiones que tenían que ver con las ciencias exactas y con las ciencias naturales, fueron llamados a participar en esta tarea pedagógica, pero también, esencialmente política. Pieza clave, en esta política educativa, fue la creación de la Escuela Nacional Preparatoria y, con ella, su plan de estudios y programas de cada materia (matemáticas, física, química, botánica, zoología y lógica): la finalidad pedagógica es la creación de un "hombre nuevo" (no hay que olvidar, que desde el punto de vista de la filosofía positivista, la última etapa de la evolución de la sociedad, es el estadio positivo o científico, que se caracteriza: porque impera la 'ciencia', y la 'razón', es decir, los hombres explican los fenómenos naturales <y sociales> por medio del método científico, o sea, la observación y experimentación). Desde el punto de vista político, el Estado recuperaba un espacio estratégico: la educación, y con ello, el control ideológico de la sociedad. "Al igual que el liberalismo, el positivismo fue

otra ideología importada por los mexicanos para construir el orden social que creían adecuado en cierto momento de la historia."<sup>267</sup>

### 2.9.2. ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL.

Este precepto jurídico, también es considerado por la Teoría Constitucional como una "decisión política fundamental", resultado de la constante lucha entre el Estado y la Iglesia, fue establecida por el Congreso Constituyente del 17, en el artículo 3° de la Constitución General de la República para afirmar la supremacía e imperatividad del Estado, especialmente en la materia educativa. "Toda sociedad parece requerir hasta el presente la socialización, la regulación formalizada y la integración colectiva de los grupos e individuos que la componen por un agente con papel específico diferenciado."<sup>268</sup> El texto original determinó la libertad de enseñanza y su condición laica, inclusive aquella que impartieran los particulares en todos los niveles escolares, quienes hipotéticamente estarían bajo la supervisión de la autoridad competente (Secretaría de Educación Pública). Asimismo, prohibió a las asociaciones religiosas y a sus ministros establecer y dirigir escuelas de instrucción primaria.

Este principio básico y fundamental, afirma que es el Estado el facultado para conducir, dirigir, planificar,

programar y supervisar la educación en sus diferentes niveles; además, de formar a los individuos en los "valores nacionales": "El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia."269 Partiendo de la premisa de la "libertad de creencias" (art. 24 cons.), se ratifica, una vez más, la condición laica de la educación estatal, es decir absoluta y totalmente ajena a cualquier doctrina religiosa; en este sentido, se sustenta en el criterio positivista, esto es, la educación se fundamentará en el "progreso científico".

Posteriormente, el precepto constitucional enuncia una serie de características que debe contener la educación impartida por el Estado, que si bien se pueden interpretar como demagógicas, también se puede afirmar un contenido progresista, como por ejemplo, el carácter democrático y nacionalista: en este último caso, la educación será nacional en cuanto que, necesaria e ideológicamente hace referencia a la imperativa 'defensa' de nuestra "independencia política" e "independencia económica", principio y valor, por cierto, no aprendido en su tiempo escolar, por la actual tecnocracia que nos gobierna.

Se faculta al Ejecutivo Federal para 'determinar' los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal a nivel nacional. Para tal efecto, tomará en cuenta la "opinión de los gobiernos" de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales (SNTE). Este aspecto político y jurídico, es parte de una reforma constitucional llevada a cabo en el salinismo y estando como Secretario de Educación Pública Ernesto Zedillo. Esta reforma educativa, denominada "Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica", se plasmó en cambios al artículo 3º de la Constitución y la elaboración de la Ley General de Educación de 1993. "La idea medular que sustentaba la reforma era cambiar el acuerdo institucional que tradicionalmente había dominado el proceso educativo, en otras palabras, redefinir los derechos de propiedad del diseño de políticas educativas."<sup>270</sup> Es decir, el discurso político siempre ha considerado a la educación como condición necesaria para el desarrollo económico, pero en el caso del sexenio salinista, se subraya aún más el papel de la educación y el desarrollo del "capital humano" como premisas previas para la competitividad en el mercado internacional y, por lo tanto, el crecimiento económico como objetivo estratégico a largo plazo, de ahí el significado político de estas reformas jurídicas.

El Estado, además de impartir la educación básica (que es importante, política y socialmente, por constituir e

implicar una formación integral del individuo, incluyendo la ideología oficial de los factores formales y reales de poder) podrá intervenir en todos los tipos y modalidades educativos, como el caso de la educación militar y la propia educación superior a nivel de universidades y tecnológicos. "El Estado define los objetivos de la sociedad global,... Esta afectación tiene necesariamente un carácter ideológico reflejado en los conceptos clave y en las actitudes fundamentales que se refieren a la cultura, la ciencia y la técnica que prevalecen en una sociedad y en una etapa dadas."<sup>271</sup>

Anteriormente a las reformas salinistas, se prohibía enfáticamente la intervención de la Iglesia, en todas sus formas y variantes, en la educación, y, específicamente, en la educación básica (primaria y secundaria) y normal, esta última tiene la importancia pedagógica de referirse a la formación de los profesores normalistas, de ahí su valoración social e ideológica. Sin embargo, esta parte del artículo 3° fue literalmente borrada, en tal sentido, queda abierto 'el campo educativo, formalmente (porque de hecho, siempre se había dado educación particular, es decir, no del Estado) a los particulares, sin hacer mención alguna a las corporaciones religiosas. "Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se

realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán: a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III; y, b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley."<sup>272</sup> Es claro, que estas reformas constitucionales abren, literalmente de par en par, las puertas de la educación a las corporaciones religiosas, especialmente a la Iglesia Católica.

Más que el Estado, es un grupo en el poder, quien para afianzar su permanencia en el mismo, cede y concede partes de todo un "proyecto de nación" a un enemigo histórico muy poderoso que regresa por la entrada principal: la educación. Se puede afirmar, que estas reformas salinistas lejos de significar avances progresistas en materia educativa, constituyen claros retrocesos en beneficio del proceso de modernización económica. "En años recientes, los modelos neoclásicos de crecimiento económico de mayor influencia han demostrado que el capital humano es el factor individual más importante para lograr un crecimiento a largo plazo."<sup>273</sup> De ahí la necesidad de la reforma educativa, como garante de un proyecto económico.

### 2.9.3. LEY GENERAL DE EDUCACION.

En términos formales, este ordenamiento jurídico se constituye como una ley reglamentaria del artículo 3° constitucional, desde el punto de vista político se traduce en un instrumento de poder de la política educativa del actual grupo tecnócrata en el poder del Estado, también elaborada en el sexenio salinista, para operativizar el proyecto educativo neoliberal dentro del contexto de modernización económica. Además, también políticamente significa un triunfo del grupo salinista en contra del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE): primero, destituyendo a su líder vitalicio; y, segundo, federalizando la toma de decisiones en materia educativa, es decir, permitiendo participar a los Estados en la discusión regional sobre la temática educativa, fragmentando con ello, al propio Sindicato de Maestros. "Conforme a este documento, el gobierno federal tiene el derecho de determinar los planes y programas académicos, elaborar los libros de texto gratuitos, regular el sistema nacional de educación normal, encargarse de la actualización y capacitación de los maestros y regular la participación social en la educación en general."<sup>274</sup>

La ley consta de 83 artículos y se divide en ocho apartados: Capítulo I: Disposiciones Generales; Capítulo II: Del Federalismo Educativo; Capítulo III: De la Equidad en la

Educación; Capítulo IV: Del Proceso Educativo; Capítulo V: De la Educación que imparten los Particulares; Capítulo VI: De la Validez Oficial de los Estudios y de la Certificación de Conocimientos; Capítulo VII: De la Participación Social en la Educación; y, Capítulo VIII: De las Infracciones, las Sanciones y el Recurso Administrativo. En las "disposiciones generales" formalmente reafirma el control y manejo de la educación por parte del Estado, sin embargo, también reconoce la participación de los particulares en la materia, lo cual, políticamente, pone en entredicho la supremacía del propio Estado: "Artículo 1.- Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social."75

De manera demagógica afirma, "que todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional"; habría que recordar el caso del examen para el acceso al bachillerato y sus resultados parciales y perjudiciales para una gran cantidad de jóvenes que ven frustradas sus aspiraciones a una educación superior. En tal sentido, el Estado se obliga a prestar servicios educativos para toda la población esencialmente, hasta el

nivel de secundaria, es decir, le da mayor énfasis a la educación básica; de lo cual se puede inferir, que dentro del contexto de modernización económica, lo único que conviene producir es "mano de obra calificada", para competir en el mercado internacional (TLC). También se dice, que la educación es obligatoria hasta el nivel de secundaria, laica y gratuita, cuestiones ya establecidas en el artículo 3º constitucional. Por otra parte, la aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponden a las autoridades del Estado, en los términos que jerárquicamente establece la misma (Federación, Estados, Municipios), lo cual implica una descentralización administrativa.

Ahora bien, respecto del capítulo que trata el "federalismo educativo" (tema que implicó enfrentamiento del gobierno con el SNTE) se establecen atribuciones exclusivas de la federación, entre otras: "Artículo 12.- I Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal, y además, para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48."<sup>276</sup> En este precepto, el Estado se reserva el derecho (poder) para conducir y dirigir los contenidos, formas, objetivos de la "educación básica" y teóricamente tener el control ideológico de la misma; de ahí, el constante rechazo

por parte de la Iglesia a estos principios, normas y procedimientos jurídicos, que sustentan formalmente la política educativa. No hay que olvidar que esta política es conducida por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y otras instancias gubernamentales, como por ejemplo, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada Estado federado concurrirán al financiamiento de los servicios públicos. "Artículo 27.- En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública."<sup>277</sup> Desde siempre, dentro del gasto público se dedica una gran partida a la "educación pública", sin embargo, en los últimos cuatro años, en forma paralela también han aumentado las partidas para el pago de la "deuda nacional" y gastos en materia de defensa y seguridad nacionales, en detrimento de la primera, aún cuando ésta sea prioritaria.

La "educación básica" (la prioritaria para el Estado, y para el actual gobierno en términos de modernización económica) está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. En este sentido, los contenidos (ideológicos) de la educación serán definidos y precisados en los planes y programas de estudio. "Artículo 48.- La Secretaría determinará los planes y programas de estudio,

aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica."278 Se permite a las autoridades locales, poner en consideración "contenidos regionales" sin perjuicio del carácter nacional de los planes y programas de estudio. Esto significaría, en términos políticos, una línea jerárquica autoritaria y vertical del gobierno federal en la toma de decisiones en materia educativa, y, especialmente, en el contenido mismo de la educación.

Respecto de la educación que imparten los particulares (iniciativa privada o corporaciones religiosas), el capítulo V establece las condiciones y requisitos para su autorización. De entrada se les permite impartir educación en todos los niveles y modalidades, las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de los estudios se otorgarán por el Estado. Dos condiciones muy importantes desde el punto de vista político y pedagógico, son cumplir con lo dispuesto en el artículo 3º constitucional (educación laica y basada en el conocimiento científico) y con los planes y programas de estudio que la autoridad competente (S.E.P.) haya decidido precedentes. Es difícil suponer, e inclusive aceptar, que especialmente las corporaciones religiosas, asuman estas condiciones y compromisos de una manera total y absoluta, sobre todo, cuando estos principios

constitucionales van en contra de su proyecto de sociedad y de su concepción ideológica.

En cuanto a la 'participación social en la educación', se establece una prohibición interesante: "Artículo 67.- Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos."<sup>279</sup> Este precepto se puede interpretar como un ataque frontal a las 'Asociaciones de Padres de Familia', de tendencia conservadora y, en general, manejadas por sectores de derecha, que se habían constituido en grupos de presión, en contra de los contenidos y métodos de la educación pública. Sin embargo, se han abierto nuevas opciones de participación como los 'consejos de participación social'; la función de estas instancias consiste en promover la colaboración entre los padres y la escuela, la escuela y el municipio, y así progresivamente hasta llegar a las autoridades federales. "Artículo 68.- Las autoridades educativas promoverán de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos..."<sup>280</sup> En este sentido, el Estado institucionaliza la protesta desde el poder y por medio de la ley, para que, en última instancia, imponga sus puntos de vista sobre la materia

educativa, a la par, que deslegitima a las 'asociaciones de padres de familia'.

Por último, el Estado, por medio de la autoridad educativa (SEP) se constituye en la instancia encargada de imponer infracciones, sanciones y resolver sobre el recurso administrativo de aquellas instituciones que presten servicios a la educación y que violen algún precepto de los contemplados en la presente ley. En este sentido, la Secretaría de Educación Pública, instancia del Ejecutivo Federal, se convierte en juez y parte en el ámbito administrativo, y, políticamente, en el caso que esto sea realmente verdadero, en el poder encargado de someter a los grupos económicos privados que impartan educación en cualquier nivel y modalidad, que quieran salirse de los lineamientos establecidos por esta ley, así como del artículo 3º constitucional. "La reforma educativa representa una de las iniciativas de política social más importantes en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Constituye un estudio de caso interesante porque ha implicado un intrincado proceso de negociación que involucra a la burocracia federal más grande del país, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el mayor sindicato de Latinoamérica, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)."<sup>281</sup>

**2.10. PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIOAN Y DOMINIO DIRECTO  
DE LOS RECURSOS NATURALES. (SOBERANIA ECONOMICA).**

**2.10.1. CONSIDERACIONES GENERALES:**

**ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

El artículo 27 de la Constitución General de la República, es considerado como uno de los preceptos más interesantes e importantes, desde los puntos de vista político, económico y constitucional; podemos afirmar que cuando menos formalmente establece como principio rector: la "soberanía económica" del Estado Mexicano. "El artículo 27 constitucional fue diseñado en Querétaro como la pieza clave del Estado para desarrollar el principio de la justicia social. La titularidad de la propiedad originaria permite al Estado desarrollar las acciones que lo posibilitan para aplicar efectivamente la justicia social a través de la expropiación, la sujeción a las modalidades que dicta el interés público, el dominio directo sobre los recursos naturales y el reparto agrario."<sup>282</sup> En este sentido, se trata de una "decisión política-económica fundamental" que jugó un papel significativo y trascendente, como premisa básica del "Proyecto Nacionalista-Revolucionario".

Para los constitucionalistas, el Estado (como abstracción formal jurídica), además de ser el titular del 'poder de imperio' (o sea, aquel que toma decisiones

políticas, que ordena que se ejecuten y con ellas somete a sus gobernados), también es sujeto de dominio, es decir, propietario de bienes de distinta naturaleza. "El conjunto de bienes de que el Estado es propietario constituye su dominium."<sup>283</sup> La Constitución se refiere al término 'Nación' como titular del dominio o propiedad de diferentes bienes, sin embargo, formal y materialmente, debe entenderse que se trata del Estado, en tanto organización política de la sociedad e instrumento de dominación de los factores reales y formales de poder. El artículo 27 en su primer párrafo, establece lo que se ha dado en llamar la "propiedad originaria de la nación": "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."<sup>284</sup>

Desde el punto de vista del derecho constitucional, el concepto de "propiedad originaria" no es equivalente al término de 'propiedad' utilizado en el ámbito del derecho civil, es decir, el Estado no tiene el uso, disfrute y disposición de las tierras y aguas, y, en última instancia, del territorio nacional, como si fuese un propietario particular. En este caso, el Estado, más que un propietario real, es un propietario potencial en función de un interés social y nacional, por encima del interés particular o de grupo. "En un correcto sentido conceptual la propiedad

originaria implica lo que suele llamarse el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, dominio que, siendo distinto de la propiedad bajo este calificativo, equivale al poder público de imperio..."<sup>285</sup> Independientemente del sentido teórico-jurídico de este párrafo primero del artículo 27, desde una perspectiva política, se puede interpretar que el propósito de este precepto (en su momento histórico: 1917) fue otorgar legitimidad y legalidad, al grupo revolucionario en el poder, para enfrentarse contra el "latifundismo" como un hecho económico y político, es decir, como concentrador de la propiedad de la tierra en unos cuantos (hacendados/oligarquía) y como fragmentador del poder político en grupos y por regiones geográficas. En este sentido, el nuevo Estado Revolucionario, asume, cuando menos formalmente, la potestad y el dominio sobre el territorio nacional, y, especialmente, sobre la propiedad de la tierra; en cuanto a esta última, se afirma categóricamente, su carácter originario en la Nación (abstracción formal) y su función social. Así, el artículo 27: "...constituyó desde siempre un arma poderosísima para dismantelar el sistema propietario fundamental del porfirismo, levantado principalmente sobre la propiedad de la tierra,..."<sup>286</sup>

Por otra parte, en este mismo párrafo del artículo 27 se alude a la "propiedad privada", es decir, partiendo del supuesto hipotético de que la Nación (Estado) ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y

aguas a los particulares, se constituye así la propiedad privada. En este orden de ideas, este precepto no reconoce un derecho de propiedad privada previo, como sostiene la "filosofía liberal-individualista" contenida en la Constitución de 1857: "El fin, pues, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad; ..."<sup>287</sup> Sino que estamos en presencia de un cambio, de esencia y de forma, de carácter radical y progresista (cuando menos en teoría así se ha interpretado) en el discurso constitucional; en virtud del cual, la Constitución del 17 otorga amplias atribuciones y facultades al Estado (de obvio significado político), no tan sólo para transmitir el dominio de la 'propiedad privada', sino también, para "expropiar" los derechos de propiedad que hubiese transmitido: "...el ordenamiento establece la capacidad del Estado de trasladar a su favor los derechos de propiedad de los particulares, siempre que los bienes que se afecten sean los idóneos para satisfacer un requerimiento colectivo -utilidad pública- y mediante el pago de la indemnización al afectado."<sup>288</sup>

Es decir, paradójicamente el Estado, por una parte, es el 'transmisor' y el 'garante' de la seguridad jurídica de la propiedad privada, y, por otro lado, 'detenta la potestad' de imponer a personas físicas y morales la transferencia de propiedad de determinados bienes (muebles e inmuebles) en favor de la Nación, cuando los mismos se consideran

necesarios para llevar a cabo acciones de carácter público y social, presentándose una "causa de utilidad pública" que así lo justifique legalmente. La base y fundamento constitucionales, se encuentran establecidos en el párrafo segundo del propio artículo 27.

Además, el párrafo tercero del mismo artículo, afirma lo siguiente: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público,..."<sup>289</sup> Esto significa, que el Estado tiene la posibilidad jurídica de limitar o restringir al propietario privado cualquiera de los atributos que constituyen el título del derecho de propiedad correspondiente, ya sea que pueda afectar el pleno uso del bien, su completo disfrute o su libre disposición: todo ello, en beneficio del interés colectivo (como era el caso del Ejido). Esto es, persiste una constante reiteración de la subordinación de los derechos individuales de propiedad a los intereses colectivos de la sociedad.

Al lado de esta propiedad privada (bienes muebles, inmuebles, e, incluso de producción), se instituye la propiedad pública, es decir, la propiedad o dominio del Estado sobre determinados bienes, como los indicados en los párrafos cuarto y quinto del artículo en cuestión. "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; .../...; el petróleo y todos los

carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional."<sup>290</sup> En este caso, los recursos naturales en general y el petróleo en particular, están considerados como materia prima estratégica, desde el punto de vista político, económico y militar, es decir, esto significa, en teoría, que el Estado Mexicano detenta una gran capacidad de negociación en términos de política exterior, lo cual se traduce en "soberanía política", "soberanía económica" y "seguridad nacional". Es obvio que estaríamos hablando hasta antes de la implementación del modelo económico neoliberal, de la celebración del TLC, de la apertura de nuestras fronteras en términos de comercio y de la inserción de nuestro país en la globalización económica. "Cualquier cosa que huela a soberanía -proteccionismo, nacionalismo, autodeterminación- es algo que atenta contra la modernidad."<sup>291</sup>

Por otra parte, y en el mismo sentido: "Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores;... Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y

utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional."292

Ahora bien, en ambos casos (párrafos cuarto y quinto), según la teoría constitucional, el Estado tiene el 'dominio directo' (potestas) que no es igual al 'dominio eminente' o 'propiedad originaria' (imperium); en este sentido, la propia Constitución establece de forma categórica que el "dominio de la Nación (Estado) es inalienable e imprescriptible", es decir, que por naturaleza política le pertenece el ejercicio de esta potestad, y que no prescribe en el tiempo este poder y este derecho en contra de la misma Nación: con estas consideraciones políticas y constitucionales se reafirma el carácter nacionalista y proteccionista del "Proyecto de Nación" de 1917.

Es importante subrayar, que esta propiedad nacional es potestad exclusiva del Estado, por lo tanto no le pertenece al gobierno o poder político, ya que significaría colocar en un grave riesgo la seguridad y soberanía nacionales del propio Estado, el que los gobernantes en turno tomaran decisiones contrarias a lo prescrito por el orden constitucional. "Estas características implican sendas prohibiciones para los órganos del Estado, integrantes de su gobierno, en el sentido de que ninguno de los mencionados bienes puede egresar del dominio o propiedad nacional o estatal por acto jurídico alguno, así como el impedimento de que la posesión que sobre ellos ejerzan los particulares o

entidades distintas del Estado, sociales o privadas, pueda convertirse en propiedad por el transcurso del tiempo."<sup>293</sup> Es obvio decir, que este discurso constitucional ha sido rebasado por el actual discurso político-económico del 'cambio estructural', en última instancia, de una interdependencia (globalización) económica, política y militar. Más aún, la actual política económica del gobierno en turno (precedida de los dos anteriores sexenios) pretende ser llevada al rango de política económica del Estado, especialmente, por cuanto a las reformas que se intentan llevar a cabo a la Ley del Banco de México, para que esta institución maneje la política económica, a nivel de Estado, inclusive, más allá del presente sexenio, e independientemente, del origen político (PRI, PAN, PRD) del futuro presidente.

En otro orden de ideas, la Constitución permite concesionar, por medio del Ejecutivo Federal, los bienes de propiedad nacional a particulares o sociedades constituidas para su explotación, uso o aprovechamiento, bajo ciertas condiciones y requisitos. "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva."<sup>294</sup> Subsiste el proteccionismo constitucional para

los recursos naturales, especialmente el petróleo, sin embargo, queda una puerta en falso: la "concesión". En principio, se justifica este acto jurídico-administrativo prescrito por la Constitución y llevado a cabo por el Estado, en virtud de su incapacidad técnica, tecnológica, económica y humana para hacer uso y explotación de los bienes propiedad de la nación; si bien es cierto, que se establecen condiciones y limitaciones para el acto de concesión y para la autoridad que puede otorgarla, esto no impide el riesgo en el abuso de esta facultad en detrimento de la seguridad y soberanía nacionales: caso específico, la reclasificación de la petroquímica básica en secundaria, para el efecto de concesionarla. "...las directivas sobre la privatización de empresas estatales (desincorporación, adelgazamiento del Estado) comienzan a tocar áreas tan sensible como la petroquímica (reclasificación de productos otrora básicos en secundarias) la industria azucarera, carreteras, puertos, ..., teléfonos (finalmente privatizados hasta el sexenio siguiente)."<sup>295</sup>

Siguiendo con el carácter proteccionista de la Constitución en su artículo 27, en el mismo párrafo sexto, así como séptimo, afirman la exclusividad de la Nación en el manejo de la "energía eléctrica" y la "energía nuclear". En el primer caso, se subraya el hecho (político y jurídico) de que no se otorgarán concesiones a la iniciativa privada; en el segundo caso, se precisa que la utilización de la energía

nuclear sólo podrá tener fines pacíficos. "Por ende, las actividades técnico-económicas que se relacionen con dichas materias sólo la Nación o el Estado pueden desempeñarlas a través de órganos centralizados, organismos descentralizados o cualquier otra entidad estatal, en los términos que se establezcan por la legislación secundaria respectiva."<sup>296</sup>

Por otra parte, el Estado ejerce derechos de soberanía y jurisdicción estatal en una "zona económica exclusiva" ubicada fuera del mar territorial y adyacente a éste: la extensión de esta zona económica es de 200 millas náuticas. A nivel internacional, se considera a México como uno de los primeros países en adoptar el dominio de este espacio marítimo; en enero de 1976, previas reformas constitucionales, se adicionó con un octavo párrafo el artículo 27 constitucional, en el sentido antes mencionado. Desde el punto de vista 'geoestratégico' y 'geopolítico', la zona económica exclusiva ha tenido y tiene, para el Estado Mexicano, un significado múltiple: "en primer término constituye uno de los triunfos más sonados de la diplomacia de los países del tercer mundo. En segundo lugar, representa un concepto innovador del derecho del mar que rompe con los principios tradicionales establecidos por grandes potencias navales, formulados sin tomar en cuenta los intereses y las necesidades de los países en vías de desarrollo. Por último, dicha zona es uno de los instrumentos que habrán de esgrimirse en foros bilaterales, regionales y multilaterales,

con el firme propósito de contribuir al establecimiento de un nuevo orden económico internacional, más equitativo y más justo."<sup>297</sup>

Sin duda alguna, resultan sumamente interesantes las afirmaciones anteriores, éstas se ubican dentro del 'discurso tercermundista' (a nivel internacional) y del 'discurso populista' (a nivel nacional), no hay que olvidar que la adición a la Constitución y los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y Cuba, respecto a la zona económica exclusiva, se llevaron a cabo entre los sexenios 'echeverrista' y 'lópez-portillista'. Sin embargo, habría dos opciones: estas afirmaciones proteccionistas y soberanas quedarían como letra muerta ante los embates del neoliberalismo; o, constituyen una reserva estratégica para la defensa diplomática de la propiedad originaria, dominio directo y soberanía nacional del Estado Mexicano, obviamente, cuando el grupo tecnócrata en el poder sea remplazado, no tan sólo por un partido político diferente al oficial (PRI), sino por un nuevo y alternativo "Proyecto de Estado y Sociedad".

Más adelante, el artículo 27 describe las condiciones y los requisitos, para que las personas físicas o colectivas puedan adquirir en propiedad privada las tierras y aguas propiedad de la Nación. Si bien es cierto, que se han hecho cambios sustanciales a este precepto constitucional, que ponen en riesgo a la soberanía interna del Estado, también lo es, que permanecen razonamientos jurídicos de carácter

defensivo, del suelo, subsuelo y recursos naturales, y, en última instancia, de la soberanía política y económica de nuestro país. En principio, 'sólo los mexicanos y las sociedades mexicanas' tienen derecho para adquirir el dominio privado o para obtener concesiones, sin embargo, paradójicamente: "El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo."<sup>298</sup> Es decir, el párrafo anteriormente citado, contiene un conjunto de consideraciones políticas y jurídicas (contradictorias) que hipotéticamente garantizan la seguridad de los bienes nacionales (tierras, aguas y explotación de minas) contra cualquier intervencionismo externo, no tan sólo de los extranjeros que se les autorice para adquirir en propiedad bienes, sino también, contra cualquier Estado que so pretexto de proteger a sus nacionales pretenda presionar al gobierno mexicano en sus decisiones internas.

Desde el punto de vista de las relaciones Estado e Iglesia, y partiendo de la premisa básica de su reconocimiento jurídico, las "reformas constitucionales salinistas" autorizaron legalmente a las asociaciones religiosas para adquirir en propiedad bienes inmuebles,

rompiendo con ello con una 'decisión política fundamental' del Constituyente del 17, pero obedeciendo a los dictados de los factores reales del poder del neoliberalismo. "II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria."<sup>299</sup>

En el mismo sentido, para fortalecer y sustentar la 'modernización económica', también se modificó esencialmente la fracción IV; originalmente expresaba lo siguiente: "Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas". Actualmente dice lo siguiente: "Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. / La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad."<sup>300</sup> Si bien es cierto que en esta fracción se establecen condiciones y límites a las sociedades mercantiles, también lo es que se da una amplia apertura del capitalismo al campo, especialmente de la inversión extranjera, con el grave riesgo, una vez más, de la

posibilidad de concentración de tierras en personas colectivas o sociedades mercantiles, en perjuicio del sector campesino y comunidades indígenas.

Por último, uno de los cambios más trascendentales, histórico y contrarrevolucionario, es el que se refiere a la tenencia de la tierra como propiedad colectiva o comunal, (ejido), y que da marcha atrás al reparto agrario o reforma agraria, por no ser compatible con la política económica vigente. "Sin duda una de las medidas más audaces y controvertidas tomadas por el gobierno de Salinas de Gortari fue la de modificar el artículo 27 de la Constitución. Con ello, no sólo dio fin al reparto agrario, fuente de legitimidad del sistema político desde la Revolución, sino que alteró las reglas jurídicas que regulaban a la propiedad ejidal y que habían dada su fisonomía particular al régimen agrario mexicano."<sup>301</sup>

En este sentido, el gobierno salinista se propuso como objetivo quitar las trabas constitucionales que le impedían un mejor aprovechamiento del campo desde la perspectiva de su política modernizadora. Su premisa económica-política consideraba que la política de reforma agraria (dotación, ampliación, o restitución de las tierras) había dejado de ser un instrumento de justicia social y se había constituido en un obstáculo para el desarrollo del campo: por lo tanto, había que hacer algunos cambios, en principio formales, para sustentar un nuevo proyecto en materia agraria orientado

hacia el mercado. "El propósito de esta nueva política fue el dotar al campo con un nuevo marco de relaciones jurídicas que estimularan la creatividad en términos de nuevas formas de asociación horizontales y verticales, entre capitalistas y campesinos, e incluso, con empresarios extranjeros si fuese preciso,..."<sup>302</sup> En esencia, los cambios fueron los siguientes: se permite al ejidatario el pleno dominio (propiedad privada) de su parcela, cuando anteriormente solo había sido una posesión con protección de la Constitución y de la Ley Federal de Reforma Agraria; en este sentido, se permite que los ejidatarios puedan vender sus parcelas a otros ejidatarios dentro del mismo ejido. "VII Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas."<sup>303</sup>

La mayoría de las críticas hechas a estas reformas constitucionales, se centran en la posibilidad potencial de que con estos cambios se abra el camino para una nueva concentración de tierras; paradójicamente, la fracción XV afirma que "en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios", como si esto fuese suficiente para que no ocurriese lo contrario. En forma paralela a los cambios substanciales a la Constitución en su artículo 27, se abroga la Ley Federal de Reforma Agraria y otros ordenamientos jurídicos, y se crea una nueva Ley Agraria del 26 de febrero

de 1992 (obviamente una ley salinista) que viene a precisar y operativizar el precepto constitucional antes mencionado.

Esta ley consta de 200 artículos, divididos en diez títulos y varios capítulos, que en esencia inserta al campo en la modernización económica neoliberal. "Artículo 4.- El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional. Las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación."304 Del contenido de este artículo se puede inferir, desde el punto de vista político, lo siguiente: a) el Ejecutivo Federal queda al margen del desarrollo del sector rural, porque únicamente está facultado para "promover" (que no es lo mismo que decidir) el fomento de las actividades productivas, dejando un espacio abierto para que otras instancias (grupos de poder económico) tomen las decisiones y actúen según sus intereses particulares; y, b) lo anterior se confirma cuando en el propio texto del precepto se autoriza (casi se faculta) a las organizaciones de productores para elaborar, literalmente, proyectos de políticas del desarrollo y fomento al campo, cuando esto debiese ser función del gobierno federal; pero además, se faculta al Ejecutivo para concertar, es decir, casi autorizar

tales proyectos para su aplicación, quedando sujeto a las condiciones de los propios grupos económicos.

## **2.11. PROHIBICION DE MONOPOLIOS, AREAS ESTRATEGICAS DE LA ECONOMIA Y EMPRESAS DE ESTADO.**

### **2.11.1. CONSIDERACIONES GENERALES.**

Otra de las decisiones político-económicas fundamentales, prescrita categóricamente por el Congreso Constituyente del 17, es la que se encuentra contenida en el artículo 28 constitucional; que se refiere a un conjunto de materias, esencialmente de carácter económico, y que son parte significativa del "Proyecto de Nación", aún formalmente vigentes, pero afectadas por las reformas salinistas

En su primer párrafo, este precepto asume un carácter primordialmente proteccionista de la economía y, por lo tanto, de la soberanía nacional. "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las excenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria."<sup>305</sup> En teoría, este artículo faculta y obliga al Estado a enfrentar el acaparamiento, concentración o dominio, de parte de los grupos de poder

económico, en la producción, distribución y venta de bienes y servicios. También, debe evitar cualquier tipo de obstáculos que impidan la "libre competencia", y, a su vez, impedir cualquier ventaja a favor de algún grupo productor, distribuidor o comerciante, en particular. Esto implica, desde el punto de vista político, que formalmente el Estado se auto-instituya en "rector de la economía" y no en simple garante del liberalismo económico ('dejar hacer, dejar pasar' o 'ley de la oferta y la demanda'). Este intervencionismo faculta al Estado a establecer los precios de los artículos de primera necesidad (canasta básica), es decir, de consumo popular; y le permite aplicar medidas que eviten la intermediación innecesaria, ya que ésta última, puede provocar insuficiencia en el abasto o alza inmoderada de los precios.

En relación a esta problemática política-económica y con apoyo de carácter coercitivo-represivo al supuesto intervencionismo estatal, el Código Penal tipifica (definición de los actos delictivos y sus correspondientes sanciones, por parte del Estado) en forma genérica, los "delitos contra la economía pública" y de manera específica, los "delitos contra el consumo y la riqueza nacionales" (artículos 253 y 254). En estos preceptos penales, se prevee hipotéticamente la posibilidad jurídica de castigar (con pena privativa de libertad) a quienes atenten contra la "economía nacional".

"Art. 253.- Son actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional y se sancionarán con prisión de tres a diez años y con doscientos a mil días de multa, los siguientes:

- I. Los relacionados con artículos de consumo necesario o generalizado o con las materias primas necesarias para elaborarlos, así como con las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, que consistan en:
  - a) El acaparamiento, ocultación o injustificada negativa para su venta, con el objeto de obtener una alza en los precios o afectar el abasto a los consumidores;
  - b) Todo acto o procedimiento que evite o dificulte, o se proponga evitar o dificultar la libre concurrencia en la producción o en el comercio;
  - c) La limitación de la producción o el manejo que se haga de la misma, con el propósito de mantener las mercancías en injusto precio;
  - d) Todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productoras, industriales, comerciantes o transportistas para evitar la competencia entre sí y traiga como consecuencia que los consumidores o usuarios paguen precios exagerados; ...306

Como se puede observar, el discurso penal cumple la función de sustento formal y material al discurso constitucional (discurso del poder) en el sentido de su carácter proteccionista de la economía y antimonopolista, teniendo como supuesto hipotético la 'Rectoría Económica del Estado'. Aunque, no hay que olvidar, que en el ámbito de la realidad nos encontramos sometidos a una política económica distinta substancialmente a la establecida en la Constitución General. "...la influencia de EUA en el devenir económico de México, avanza. Más que predominio, tiende a ser dominio, así en lo económico como en lo político. Ningún mejor indicador moderno que el TLC./ Pero el TLC no sólo legaliza (que no legitima) la existencia de los monopolios. Además, les abre la puerta por completo:..."<sup>307</sup>

### **2.11.2. AREAS ESTRATEGICAS DE LA ECONOMIA.**

En el párrafo cuarto, se afirma que el Estado realizará de manera exclusiva determinadas actividades en ciertas áreas de la economía, consideradas estratégicas para el desarrollo y su seguridad nacional; sin que esto implique, formalmente, que sean reconocidas como prácticas monopólicas. "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y

generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional...; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."<sup>308</sup> También, desde el punto de vista constitucional, no constituyen monopolios las funciones de acuñación de moneda y emisión de billetes. Se reitera esta misma situación jurídica, pero en un sentido de protección, para los casos de las 'asociaciones de trabajadores' (sindicatos) cuya finalidad sea defender sus propios intereses y las 'asociaciones o sociedades cooperativas de productores', que vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales, bajo dos condiciones: primera, que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan; y, segunda, que no sean artículos de primera necesidad.

Si bien es cierto, que estos párrafos del artículo 28 constitucional se pueden interpretar en un sentido de proteccionismo estatal a ultranza de la economía, habremos de comentar lo siguiente. Es importante subrayar, que para consolidar la actual política económica neoliberal, durante el presente sexenio (zedillista) se han seguido llevando a

cabo reformas a la Constitución, como es el caso del precepto jurídico en cuestión, al que se le han hecho adiciones y modificaciones en detrimento del 'Proyecto de Nación' y en perjuicio de la seguridad y soberanía del propio Estado. En tal ejercicio de poder, por parte del grupo gobernante, se decidió establecer una diferenciación significativa y absurda (política y económicamente) entre "áreas estratégicas" y "áreas prioritarias": en ambos casos, se considera imperativo la intervención del Estado, porque constitucionalmente implican que sean funciones exclusivas estatales y no de otros grupos de poder económico. Sin embargo, en el caso de la segunda, no obstante que el Estado ejerce su rectoría económica, en forma por demás contradictoria se facultaba al Estado (Gobierno) para otorgar concesiones o permisos a personas físicas o personas colectivas (empresas privadas), en los casos de comunicación vía satélite, ferrocarriles, puertos aeropuertos y petroquímica secundaria, entre otros.

De un simple 'borrón y cuenta nueva' la tecnocracia divide y separa, con facilidad e intencionalidad (sin concepción alguna de lo histórico), lo prioritario de lo estratégico desde el punto de vista económico, basándose en una supuesta reclasificación de los bienes y servicios propiedad de la Nación, como es la entrega de los bienes nacionales al capitalismo extranjero. "Lo delicado es su avance, acelerado como nunca bajo la modernización salinista

hacia el control de los sectores de importancia estratégica."<sup>309</sup>

### **2.11.3. EMPRESAS DE ESTADO.**

Para el cabal cumplimiento de las funciones exclusivas y el manejo de las áreas estratégicas de la economía nacional, el Estado tendrá a su cargo la administración de Empresas Públicas precisadas y ordenadas por el discurso constitucional. "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado."<sup>310</sup> Con fundamento en este precepto jurídico, el Estado Mexicano ha creado Empresas u Organismos Públicos para que en teoría se encarguen de realizar determinadas actividades económicas en bien de la Nación, como son los casos de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional de Energía Nuclear, Telégrafos Nacionales, El Banco de México, etc.

Es precisamente en este rubro donde más ha atacado el neoliberalismo, es decir, la Empresa Pública o de Estado; de ahí que los gobiernos salinista (especialmente) y zedillista se hayan dedicado a la tarea de la "privatización" generalizada de estas instituciones propiedad de la nación

(no del gobierno en turno) y de la "reprivatización" en el caso de los bancos (que anteriormente habían pertenecido a la iniciativa privada), provocando una desregulación estatal (casi total) de la economía nacional en perjuicio de nuestro país pero en beneficio del capital nacional y extranjero. "Puede decirse que alrededor de 24 grupos financieros fueron los más altamente beneficiados con esta política de privatización, lo que sólo propició una mayor concentración del capital en manos de grupos oligopólicos, a quienes se les enajenaron los teléfonos, las minas de cobre, las aerolíneas, la petroquímica, el hierro y el acero,..."<sup>311</sup> En el caso del petróleo, que sigue siendo de vital interés para la seguridad y soberanía nacionales, los actuales gobiernos tecnocráticos ha autorizado que empresas 100% extranjeras puedan llevar a cabo construcciones (infraestructura) para la conducción de este energético, es decir, ductos para su transportación, además de permitirles realizar directamente la perforación de pozos petroleros. Se puede afirmar, de manera categórica, que PEMEX (Empresa de Estado) y, en todo caso, el "petróleo", constituyen la reserva estratégica de la independencia política y económica del Estado Mexicano.

En noviembre de 1982, fecha previa a la salida de la presidencia de José López Portillo y última fase de la política económica proteccionista, se adicionó el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, estableciendo que el "servicio de la banca" se ejercería por el Estado, y por

ningún motivo podría concesionarse a los particulares. Estas reformas a la Constitución, sirvieron de sustento político y jurídico a la decisión que había tomado el 1° de septiembre de ese mismo año: la Nacionalización de la Banca y el Control de Cambios, como respuesta a la crisis económica que se presentaba en esos momentos.

En junio de 1990 (sexenio salinista), se derogó el mismo párrafo quinto constitucional y sirvió como cobertura a la "reprivatización de los Bancos", política y económicamente se revirtió la nacionalización de la banca, dando paso al nuevo modelo económico antinacionalista y contrarrevolucionario. En agosto de 1993, se adicionaron, entre otros, el párrafo sexto y séptimo donde se concede "autonomía e independencia" al Banco Central o Banco de México. "El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado .../... El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia."<sup>312</sup>

Histórica y económicamente, desde su fundación en 1925 el Banco de México ha sido un instrumento de la autonomía financiera del país y un factor fundamental para garantizar su desarrollo. Su institucionalización tuvo como argumento jurídico la hipótesis contenida en el original artículo 28 de la Constitución del 17, en el sentido de contar con un banco único de emisión que asegurara la independencia financiera de nuestro país. Originariamente, funcionó no tan sólo como banco de emisión, sino también como institución de financiamiento de obras públicas y empresas privadas; en 1932, las reformas a su ordenamiento jurídico lo limitaron de la tarea de financiar a las empresas privadas. En 1936 una nueva Ley Orgánica reafirmó su carácter de banco central y negó la posibilidad de conceder créditos al Gobierno Federal haciendo énfasis en su autonomía como Banco de México. En este sentido, se pretendía que su funcionamiento se mantuviera al margen de las exigencias políticas o financieras del gobierno en turno. En 1938 se modificó nuevamente la ley, confirmando su función en materia de emisión de moneda y, nuevamente, permite el financiamiento al Gobierno Federal; en 1941, se crea una nueva 'ley orgánica' que conservó los puntos de vista jurídico-económicos de la anterior ley, lo que provocó que los gobiernos abusaran del financiamiento al gobierno federal.

En 1982, la 'estatización de la banca' provocó cambios en el Banco de México, es decir, se le transformó en

organismo público descentralizado. En 1985, una nueva ley orgánica retomó criterios parecidos a los originales que pretendían evitar incrementos perjudiciales en el monto del crédito primario y prescribir nuevas reglas para el financiamiento del Banco Central al gobierno federal. En 1993, se reconoció la "autonomía del Banco de México" y un nuevo "Reglamento Interior", este último fue elaborado y aprobado por la Junta de Gobierno del propio Banco Central.

Tanto las reformas constitucionales al artículo 28, otorgando autonomía al Banco de México, como la nueva Ley Orgánica y el nuevo Reglamento Interior, son parte formal (lógica jurídica) de toda una estrategia política-económica cuyo objetivo ha sido la modernización económica neoliberal (salinista y zedillista) del país. En el caso específico del Banco de México, el artículo segundo de la ley orgánica establece y precisa sus objetivos, aparentemente sólo económicos: "Art. 2º.- El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos."<sup>113</sup>

Ahora bien, habíamos afirmado con anterioridad que los objetivos del Banco de México sólo son aparentemente económicos, porque en esencia, al habersele otorgado

'autonomía' formalmente, también se le dio parte en la toma de decisiones en cuestiones de política cambiaria o control de cambios. Pero también se le faculta: para asesorar al Gobierno Federal en materia económica y financiera; cumplir servicios de tesorería y actuar como agente financiero del Gobierno Federal; actuar como banco de reserva y aval de última instancia de los bancos privados o instituciones de crédito; y, participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos internacionales en materia financiera.

En este sexenio en particular, se ha publicitado el proyecto gubernamental (reformas al artículo 28 constitucional, a la ley orgánica del Banco de México y su reglamento interior) de conceder más poder al Banco de México, otorgándole facultades hasta este momento reservadas o compartidas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como una decisión política del Ejecutivo Federal para "despolitizar" la conducción de la economía y prever en el futuro, hipotéticos enfrentamientos entre el Presidente (independientemente del partido al que pretenezca, suponiendo que en el 2000 pudiese ganar un candidato de la oposición) y el Congreso; y, además, con ello se limitarían las facultades de la Secretaría de Hacienda y del propio poder ejecutivo; pasando a ser, la política económica de gobierno a política económica de Estado, consolidando con ello el "paradigma económico neoliberal".

En este sentido, el Banco de México se constituiría en una instancia política autónoma, con gran capacidad de decisión económica a nivel de Estado, formalmente por arriba del gobierno federal y del poder ejecutivo (que es el encargado de la conducción de la política económica), así como el propio Congreso de la Unión. Esto significaría un excelente trabajo de ingeniería constitucional y política, para la construcción de una sólida estructura económica, destruyendo previamente, los cimientos del nacionalismo revolucionario.

## **2.12. RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO Y PLANEACION ESTATAL.**

### **2.12.1. RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO.**

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, no obstante de contener todo un 'proyecto de Nación', se discutió y se teorizó sobre cual sería el sistema económico aplicable a nuestro país. Se cuestionó, si el modelo económico debería ser liberal, socialista o intervencionista: en el primer caso, liberal-individualista, se desarrolló en el siglo XVIII como consecuencia de la reacción al mercantilismo imperante, fueron Francia e Inglaterra quienes iniciaron esta revolución económica, especialmente Francia proyectó a todo el mundo la doctrina político-económica liberal, la cual determinaba la posición del Estado en

materia económica respecto de la sociedad (conjunto de individuos) y se concluye que la función del Estado es garantizar la libertad de acción económica de los individuos (libre concurrencia) y la observancia de las leyes económicas de la oferta y la demanda; en el segundo caso, las fallas y errores de la doctrina liberal-individualista en la práctica, motivaron el surgimiento de la tesis socialista, constituyendo el polo contrario del individualismo: se considera que es el Estado el que debe conducir la economía y crear las estructuras suficientes y necesarias (previa planificación) para que la sociedad en su conjunto lleve a cabo una determinada actividad económica, en conclusión se trata de una economía planificada por el Estado; en el tercer caso, la doctrina liberal-individualista al hacer una revisión de sus fundamentos teóricos dio como resultado un tercer punto de vista: el "intervencionismo estatal".

Esta tesis política-económica supone la intervención del Estado en actividades económico-estratégicas, pero permitiendo a los grupos de poder económico (nacionales y extranjeros) el manejo de otras áreas de la economía nacional (denominadas prioritarias): este es el caso de nuestro país. Desde el punto de vista formal, la política económica se encuentra ubicada en el ámbito de acción del poder ejecutivo y de diversas instancias (Secretarías de Estado y Empresas Estatales) dependientes del propio Presidente como encargado del Gobierno y de la Administración Pública.

Paradójicamente, en 1983 (sexenio de Miguel de la Madrid) cuando se inicia en baja intensidad la aplicación e implementación del modelo económico neoliberal, se reforman los artículos 25 y 26 de la Constitución, en virtud de los cuales, hipotéticamente se da certeza y precisión jurídicas a la política económica del Estado, estableciendo la tesis del 'intervencionismo estatal'. "Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."<sup>314</sup>

Mientras que en el discurso constitucional y político se reconoce formalmente la presencia e intervención del Estado en materia económica, en la práctica política-económica se inicia la cuenta regresiva para la retirada estratégica del Estado del espacio económico (si bien es cierto, que en ese momento los bancos pertenecen al Estado (propiedad de la Nación), paralelamente se permite la apertura de "Casas de Bolsa" y la entrada de capitales llamados 'golondrinos' por su inestabilidad y volatilidad, lo cual implicaba una competencia desleal a los bancos del Estado y, que éste último, se replegara tácticamente de su función de rectoría

del desarrollo nacional). Por otra parte, este precepto constitucional resulta extraordinariamente significativo, porque al rebasar el discurso liberal-individualista, reconoce formal y explícitamente, la existencia de clases sociales, algo inusitado en el ortodoxo y tradicional derecho constitucional.

El párrafo segundo del mismo artículo, hace referencia a lo que se ha dado por llamar "economía mixta", es decir, la participación en el desarrollo económico de diversos sectores de la sociedad civil, incluyendo al propio Estado. "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación."<sup>315</sup>

En el mismo precepto constitucional, se reitera que el sector público (Estado) tendrá bajo su control, de modo exclusivo, las áreas estratégicas establecidas por el artículo 28, conservando el gobierno federal la propiedad y la administración de las Empresas Públicas o Estatales. Hoy en día, resulta absurdo y contradictorio la existencia formal de estas afirmaciones jurídicas, cuando precisamente las decisiones político-económicas de los gobiernos tecnócratas han ido en contra del propio texto constitucional. "Esto nos lleva al dominio de las retractaciones más reprobables: las que atentan contra la Constitución, pilar jurídico de toda soberanía nacional. Cuando un gobierno no es capaz de cumplir

su propia Carta Magna, allí puede hablarse de todo, menos de un gobierno soberano. Y cuando él mismo participa en, o negocia con, la transgresión que otros gobiernos emprenden contra los preceptos constitucionales del país de aquél, entonces la propia legitimidad de ese gobierno queda por completo en entredicho."<sup>316</sup> O, en última instancia, la Constitución sigue siendo un instrumento de dominación y de justificación legal de las decisiones de los factores formales y reales de poder.

#### **2.12.2. PLANEACION ESTATAL.**

La hipotética responsabilidad del Estado en la rectoría económica, se encuentra reforzada en los artículo 25 y 26, por cuanto a la facultad que se le otorga constitucionalmente al propio Estado en materia de planeación. "Artículo 25.- El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."..."Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación."<sup>317</sup> Esto significa, que la intervención estatal o rectoría

económica del Estado implica la planeación de la misma, es decir, la economía nacional formalmente será dirigida de manera indicativa por el Ejecutivo Federal, a través de la elaboración ordenada y sistemática de objetivos, procedimientos y recursos: fundamentada en los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución. En este sentido, el Estado (vía poder ejecutivo) tiene la atribución de elaborar un "Plan Nacional de Desarrollo", al que deberán someterse los programas de la administración pública federal, centralizada y descentralizada (Secretarías de Estado y Empresas Públicas).

En 1983, año en que entraron en vigencia estas reformas constitucionales en materia de planeación, se creó, además, por iniciativa del Ejecutivo Federal (Miguel De la Madrid), la "Ley de Planeación" (ley reglamentaria de los artículos 25 y 26 de la Constitución) cuyo propósito formal ha sido operativizar y precisar los principios básicos, las reglas, los procedimientos y las autoridades político-administrativas encargadas de la planeación nacional. "Artículo 2º.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la conservación de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: I. El fortalecimiento de

la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;..."<sup>318</sup> De acuerdo con este precepto normativo, se pretende que, administrativa y políticamente, los actos y las funciones de gobierno se subordinen a un orden racional y sistematizado, con el fin de evitar anarquía, improvisación, ineptitud, desorganización, etc.; y como objetivo político, gobernar para los intereses colectivos y nacionales, por encima de los intereses de individuos, grupos o sectores sociales.

Al igual que los otros preceptos de la Constitución, que hemos analizado con anterioridad en este capítulo, considerados teóricamente como "decisiones políticas fundamentales" o "principios políticos constitucionales", pero que a su vez tienen un carácter económico, social y cultural; en estos últimas (25 y 26), también encontramos contradicción entre el discurso constitucional y el discurso político (aunque en esencia ambos tratan de las relaciones de poder). Mientras que la lógica jurídica afirma que el discurso político (detentación y ejercicio del poder) se debe basar y sustentar en el discurso constitucional (lo material condicionado y determinado por lo formal); por el contrario, la lógica política interpreta al discurso constitucional como instrumento de poder y justificador ideológico del discurso político, por lo tanto: la Constitución y su Proyecto de Nación se encuentran sometidas a la hegemonía y Proyecto Tecnocrático Neoliberal de los factores formales y reales de

poder. "Las constituciones neoliberales contemporáneas .../... tienen un sentido diferente y vehiculan nuevos "mitos estatales" en correspondencia con las nuevas funciones centralizadoras y reguladoras que se asigna el Estado en la fase monopolista del modo de producción capitalista."<sup>319</sup>

En el caso específico de la Constitución de 1917, que originalmente establecía el "Proyecto Político, Económico y Social de Estado": de carácter nacionalista y revolucionario (aunque formalmente aún se conserve parte del esquema originario y así lo afirma el artículo 26 constitucional: "los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los fines de la planeación"); resultado de todo un proceso revolucionario social y producto de un consenso político entre las fuerzas revolucionarias (factores reales de poder en el Congreso Constituyente). Este programa fue rebasado por un nuevo proyecto, 'esencialmente económico'; apertura del mercado nacional a la competencia internacional (TLC); amplia libertad a la inversión extranjera; desregulación estatal de la totalidad de las áreas de la economía, incluyendo las estratégicas; reprivatización de los bancos anteriormente nacionalizados (1982); privatización de la mayoría de las empresas estatales; reforma constitucional a la tenencia de la tierra (ejido) y terminación de la reforma agraria; autorización gubernamental para invertir en la petroquímica secundaria; invención jurídica de las 'áreas prioritarias de la

economía'; eliminación de subsidios a productos básicos o de primera necesidad; reconocimiento jurídico a las Iglesias; etc. Más que de Estado, es un proyecto del grupo político en el poder (como representantes de los grupos de poder económico), que pretenden institucionalizarlo como "política de Estado"; de carácter antinacionalista y contrarrevolucionario: lo primero, porque el Estado materialmente se retira, desde el punto de vista estratégico, de la rectoría económica nacional (aunque formalmente subsista este principio en la Constitución) y se somete al capitalismo trasnacional, afectando con ello la seguridad y soberanía nacionales; y, lo segundo, porque se da marcha atrás a las conquistas revolucionarias. "La Constitución, por lo tanto, no se limita a organizar "poderes formales", sino que forma parte de la realidad política de la dominación y bajo este aspecto contribuye eficazmente a la reproducción de la estructura de clases de una sociedad."<sup>320</sup>

### **CAPITULO III. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL PODER POLITICO DEL ESTADO**

#### **3.1 PODER EJECUTIVO.**

##### **3.1.1 CONSIDERACIONES TEORICAS GENERALES.**

Partiendo del principio político-jurídico de la "división de poderes", según el artículo 49 constitucional ("El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"), habremos de llevar a cabo un análisis interpretativo de cada uno de estos tres poderes o instituciones políticas: su concepción teórico-conceptual; su organización y funcionamiento; sus atribuciones y facultades; sus alcances y limitaciones políticas: tomando como su marco de referencia formal la Constitución Política del 17 y otros ordenamientos jurídicos. "Todo gobierno necesita de instituciones específicas y separadas para determinar la dirección y control de todo el sistema político. La separación de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo es absolutamente necesaria para generar controles y equilibrios..."<sup>321</sup>

El "Poder Ejecutivo" y la "institución presidencial", reconocidos en el actual texto constitucional, tienen antecedentes histórico-jurídicos desde la Constitución de 1824 (primer ordenamiento constitucional del México

independiente) incluyendo las de 1836 y 1857; en ellas se establece lo que teóricamente se ha llamado el "régimen político presidencial", y que se caracteriza por la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes (legislativo y judicial). No hay que olvidar, que el esquema formal del sistema presidencial tuvo como modelo teórico la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, considerada como la primera constitución en la historia contemporánea del constitucionalismo. "En México, como en los restantes países de América Latina, el modelo presidencialista estuvo inspirado en sus orígenes en el modelo establecido por la Carta de Filadelfia promulgada en 1787, en la que por vez primera se introdujo la forma de gobierno conocida como "sistema presidencial".<sup>322</sup>

El 'régimen político presidencial' es una creación original de los constituyentes de Filadelfia, quienes se apartaron de la teoría política clásica y se basaron en una filosofía pragmática, es decir, su Constitución y sus Instituciones Políticas se hicieron a partir de su propia y corta práctica histórica. Ellos tomaron como marco de referencia, el modelo político y jurídico del 'sistema parlamentario' o 'monarquía constitucional' de la Gran Bretaña. "El régimen parlamentario no es el producto de una teoría a priori, sino de una evolución histórica realizada primero en la Gran Bretaña e imitada después por otras

naciones europeas, que ha permitido pasar de la monarquía autocrática al régimen parlamentario moderno..."<sup>323</sup>

Este régimen político presenta, originalmente, la existencia de tres instituciones que tienen a su cargo las funciones públicas estatales: Corona, Parlamento y Gobierno; a) la Corona se integra con la figura del Rey, quien es el Jefe de Estado y como tal, lleva a cabo funciones ejecutivas (honoríficas): representa al Estado, promulga las leyes, firma decretos, ratifica tratados, nombra al Primer Ministro y declara eventualmente la disolución del Parlamento. Hay que subrayar, que todas estas atribuciones o facultades son ejercidas simbólicamente, esto significa que el poder ejecutivo materialmente es ejercido por el Parlamento. La forma de acceder al poder es por medio de la sucesión legítima y su detentación y ejercicio es vitalicia; b) el Parlamento se integra con dos cámaras: Cámara Alta (de la nobleza) y Cámara Baja (de los comunes), esta última es la que realmente detenta el poder político. El parlamento designa al Jefe de Gobierno o Primer Ministro y al Gabinete Ministerial, de aquel partido político que ha obtenido la mayoría electoral en la Cámara de los Comunes; y, c) el Gobierno se constituye con el Primer Ministro y el Gabinete, el primero formalmente es nombrado por el Rey y tiene responsabilidad política ante el Parlamento, y éste, puede obligar al gabinete ministerial a dimitir por medio de un 'voto de censura'. Hay que aclarar que el Jefe de Gobierno es

diferente al Jefe de Estado por cuanto a sus funciones de gobierno y administración pública (por conducto de un conjunto de ministerios: interior, exterior, defensa nacional, economía, etc.). También, el gobierno tiene generalmente la facultad de disolver al Parlamento, o, en forma más precisa, a una de las dos cámaras: la Cámara de los Comunes (en el caso de la Gran Bretaña). "Este sistema entraña una de las formas orgánicas de ejercicio del poder ejecutivo del Estado y su denominación obedece a la circunstancia de que es el mismo parlamento el organismo de cuyo seno surge la entidad que lo desempeña y que se llama gabinete, sin el cual el parlamentarismo no podría operar,..."<sup>324</sup>

Hemos dicho, que el régimen presidencial clásico se desarrolló en Estados Unidos y quedó establecido en su Constitución Federal; y, aunque parezca contradictorio, el sistema parlamentario inglés sirvió como modelo para una nueva forma de organización del gobierno, especialmente del poder ejecutivo. "Este sistema diverge marcadamente del parlamentario atendiendo a los principios contrarios que a uno y otro caracterizan. En el sistema presidencial el poder ejecutivo, como función pública de imperio, radica, por lo general, en un sólo individuo denominado 'presidente'."<sup>325</sup>

El régimen presidencial se diferencia del sistema parlamentario, a partir de los siguientes puntos de vista: a) la titularidad del Poder Ejecutivo recae en una sola persona

que se le denomina "Presidente"; b) el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (así como Comandante o Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Jefe de la Administración Pública); c) los Ministros o Secretarías de Estado no tienen autoridad política propia, toda vez, que el Presidente los designa y también los puede destituir; d) el Presidente y el Parlamento (Poder Legislativo) son independientes uno del otro, por lo tanto: el Parlamento no puede destituir al gobierno presidencial (Presidente y Gabinete) con un voto de censura, como en el régimen parlamentario y, a su vez, el Presidente no puede disolver el Parlamento (de suceder en la práctica las dos hipótesis anteriores, estaríamos en presencia de un Golpe de Estado); e) el Presidente es elegido por los ciudadanos mediante el voto, para ejercer el poder ejecutivo durante un período determinado (que es variable en los distintos Estados que presentan esta forma de régimen político, como el caso de los Estados Unidos de Norteamérica que tienen un período presidencial de cuatro años, más la posibilidad de una reelección; en el caso de nuestro país es de un sexenio (6 años), quedando prohibida la reelección); f) el Presidente puede ser sometido a juicio por el Poder Legislativo; y, g) desde el punto de vista teórico, formalmente los tres poderes conservan la misma jerarquía constitucional, sin embargo, en la práctica, y aún reconocido por los propios textos constitucionales, el centro político está en el Presidente, lo que, en última instancia, es lo que

caracteriza al sistema presidencial. "Indiscutiblemente, en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. /..., él es quien concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente o por conducto de autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocadas en una relación jerárquica."<sup>326</sup>

Ahora bien, respecto del caso del sistema político y jurídico de nuestro país, como habíamos mencionado anteriormente, las Constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917, retoman el modelo norteamericano y establecen formalmente el 'régimen político presidencial'; bajo las siguientes circunstancias (histórico-políticas y político constitucionales) específicas, particulares y propias. En primer lugar, desde el punto de vista histórico-político siempre se ha presentado, tradicional o institucionalmente, en el ámbito de la realidad, el hecho de un gobierno centralizador y concentrador del poder político en la persona de los gobernantes. Desde el período prehispánico, las diferentes civilizaciones y culturas que poblaron las diversas áreas del territorio de Mesoamérica, tuvieron una extraordinaria organización política (Estado), detentando sus gobernantes un absoluto poder político, militar, religioso, económico y social.

Durante la época colonial la organización política de la Nueva España era excesivamente compleja, comprendía en orden

de importancia, las siguientes instancias: el Rey de España, el Real Consejo de Indias, las Reales Audiencias, el Virrey, los gobernadores, los alcaldes mayores, los corregidores, los tenientes de alcaldes y los subdelegados. Sin embargo, en la práctica política el Virrey tuvo un amplio poder, como institución y como persona, en tal sentido, formalmente ejerció cinco funciones esenciales de gobierno: gobernador, capitán general, presidente de la Real Audiencia, superintendente de la Real Hacienda y vicepatrono de la Iglesia (poder político, militar, jurisdiccional, económico y religioso).

La 'revolución de independencia' en sus distintas etapas (iniciación, organización, resistencia y consumación), en forma paralela a su proceso militar, produjo un "caudillismo político-militar", que fue ejercido por los diferentes actores históricos que participaron en este movimiento revolucionario (1810-1821), dispersos en las diversas regiones geográficas del territorio nacional.

En el México independiente del siglo XIX, resaltan dos eventos políticos significativos, a la vez que contradictorios: por una parte, destaca en el país una total y absoluta anarquía e inestabilidad políticas producto de rebeliones, golpes de Estado, guerra civil, intervenciones militares extranjeras (1821->1876), que permiten afirmar la inexistencia real y material de un Estado Nacional; por otro lado, en forma paralela, se presenta un fenómeno de

centralización y concentración de poder en tres personajes históricos: Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz (el primero y el último considerados literalmente como dictadores). "Si se admite, .../..., que los gobiernos de Juárez y de Díaz, así como el régimen emanado de la revolución, se caracterizan ante todo por una extraordinaria concentración de poder (debido al fortalecimiento del Ejecutivo), podría afirmarse que la causa fundamental de que en buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas, residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social,..."<sup>327</sup>

En segundo lugar, desde el punto de vista político-constitucional, si bien es cierto que la Constitución del 17 reproduce formalmente el esquema político presidencial norteamericano, también lo es, que el propio texto constitucional va más allá del modelo original, toda vez que el "proyecto político carrancista" lejos de debilitar la figura presidencial, presupone el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, dando lugar a un nuevo y diferente "presidencialismo", el cual implica: que el Ejecutivo no tan sólo tenga predominio sobre los otros dos poderes (legislativo y judicial), sino que también detente facultades legislativas y jurisdiccionales, así como atribuciones 'metaconstitucionales' (aquellas que van más allá de la

Constitución y que se sustentan en la tradición histórica y la práctica política): llegando a convertirse en una de las piezas claves del sistema político mexicano. "En el constituyente de Querétaro quedó claro que se dotaba constitucionalmente de amplias facultades al ejecutivo. Algunos diputados afirmaron que se habían limitado las atribuciones del legislativo y ampliado las del ejecutivo, y que con esto se propiciaba que éste se pudiera convertir en un dictador."<sup>328</sup>

La dictadura porfirista había propiciado la consolidación del Estado Nacional y la "unidad de todos los gobernados", paradójicamente, el movimiento revolucionario provocó el caos y el desorden políticos, dando lugar al caudillismo militar, y, por lo tanto, al rompimiento de la institucionalidad política y constitucional. En este sentido, la visión política de Carranza fue el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y obviamente de la figura presidencial, para fortalecer al propio Estado. "El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México, como a nadie puede escapar, corresponde en realidad al hecho de que el Poder Ejecutivo ha sido fortalecido como único camino para que el Estado desempeñe tal papel."<sup>329</sup> En última instancia, se pretendía rebasar el caudillismo militar, volver a la legalidad e institucionalidad, legitimar al nuevo Estado post-revolucionario y al nuevo grupo en el poder, a partir de una pieza clave dentro de toda la maquinaria político-

estatal: la figura presidencial. "El papel del presidencialismo en México ocupa un lugar central en el esquema político contemporáneo. El presidencialismo condensa la compleja red de relaciones políticas del Estado Mexicano; sirve además como un poderoso eslabón en la unidad de las fracciones dominantes y aparece como el representante ideológico más visible de los sucesivos proyectos que han conformado en su conjunto el desarrollo capitalista de la nación."<sup>330</sup>

### **3.1.2 ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.**

El artículo 80 constitucional afirma la unipersonalidad del poder ejecutivo y el no-reconocimiento a la institución de la vicepresidencia, significando esto una gran diferencia con el modelo original y propiciando con ello un Presidente con el mando absoluto del poder ejecutivo. "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."<sup>331</sup> En este sentido, el Presidente como titular del Poder Ejecutivo cumple las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y Jefe de la Administración Pública. Es importante señalar, que no obstante ser unipersonal el cargo, el Presidente dispone constitucionalmente de un conjunto de colaboradores inmediatos (gabinete presidencial), llamados

Secretarios de Estado, quienes lo auxiliarán en las diversas funciones de la Administración Pública Federal; si bien es cierto, que estos funcionarios están obligados formalmente a dar cuenta al Congreso de la Unión de la situación que guardan sus respectivas áreas, sólo son responsables políticamente ante el propio Presidente, porque éste tiene la facultad de nombrarlos y destituirlos. "Artículo 2º.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos; y
- III. Consejería Jurídica."332

A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precisa las dependencias político-administrativas a cargo del Poder Ejecutivo, y, en última instancia, del Presidente Constitucional. El conjunto de titulares de las diversas Secretarías de Estado constituyen el "Gabinete Presidencial". "Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;  
Secretaría de Desarrollo Social;  
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales  
y Pesca;  
Secretaría de Energía;  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;  
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo  
Rural;  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;  
Secretaría de Contraloría y Desarrollo  
Administrativo;  
Secretaría de Educación Pública;  
Secretaría de Salud;  
Secretaría de Trabajo y Previsión Social;  
Secretaría de la Reforma Agraria;  
Secretaría de Turismo;  
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal."<sup>333</sup>

De la anterior lista de Secretarías de Estado, se puede inferir la amplitud de las distintas áreas político-administrativas en las que interviene (toma de decisiones y acciones de gobierno) el titular del Poder Ejecutivo. En tal sentido, el Presidente detenta y ejerce, política y administrativamente, el poder de mando (como Jefe de Gobierno y de la Administración Pública Federal), de decisión, de acción, de supervisión de sus decisiones y acciones de gobierno, de nombramiento de los altos funcionarios de la

Secretaría de Estado y Presidencia de la República y, por lo tanto, el derecho a destituirlos cuando ello fuere necesario, y la facultad de sanción administrativa, independientemente de otras responsabilidades (juicio político, juicio de procedencia y juicio penal) que se les puedan atribuir por otras instancias (Poder Legislativo y Poder Judicial).

Ahora bien, hay que aclarar que en el caso del Procurador General, éste será designado por el Ejecutivo Federal, pero será necesaria, formalmente, la ratificación del nombramiento por parte del Senado de la República, lo cual implica aparentemente una limitación al propio Presidente (obviamente si hay mayoría oficial en el Senado no habrá problema alguno). Este último caso, fue el resultado de una reforma constitucional en el sexenio salinista; además, se dispone que la función jurídica del gobierno estará a cargo del Poder Ejecutivo (Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal), ya que anteriormente esta atribución correspondía al propio Procurador General, lo cual significaba una duplicidad de funciones, inclusive con la propia Secretaría de Gobernación. "Artículo 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: I. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende; II. Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativa de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión

o a una de las Cámaras, .../..., y darle opinión sobre dichos proyectos."<sup>334</sup>

Hay que mencionar, que esta instancia jurídica fue creada formalmente en 1996 (sexenio actual) reformando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el caso de la primera fracción, interpretamos que se pretende dar coherencia y unidad al discurso jurídico, como fundamento de legalidad de las acciones de gobierno e instrumento de poder de sus decisiones políticas; en el caso de la fracción segunda, fortalece al sistema político presidencialista, en el sentido de las iniciativas de ley y de reformas a la ley que implican un predominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, y, en todo caso, como estudiaremos posteriormente, permite al Presidente elaborar materialmente su discurso jurídico sexenal (creando y adecuando la ley a las necesidades de sus decisiones políticas), con el apoyo formal de los diputados y senadores del partido oficial (siempre y cuando la oposición sea minoría). "Así, los diputados y senadores, que representan 'la voluntad popular', al hacer su carrera política bajo la tutela presidencial, dejan al Congreso sin voz crítica y sin ningún control efectivo sobre los actos presidenciales. Esto explica que la mayoría de los proyectos de ley sean enviados por el Presidente de la República y sean aprobados por unanimidad en el Congreso."<sup>335</sup>

Por otra parte, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), elaborada en el sexenio de José López Portillo, indica que el Poder Ejecutivo se auxiliará de las entidades que constituyen la "Administración Pública Paraestatal", y que se integra por: los Organismos Descentralizados (Empresas de Estado), Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos (Empresas e Instituciones privatizadas en su mayoría en el sexenio salinista, así como en el actual). En este orden de ideas, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado fue creada la Ley Federal de las Entidades Paraestatales con el propósito formal de regular la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. Esta misma ley ha sido modificada, o mejor dicho, adecuada a los intereses del Presidente en turno en los sexenios salinista y zedillista, como parte del fundamento jurídico a la aplicación del modelo neoliberal.

Por ejemplo, se reglamenta la distinción establecida en la Constitución, entre áreas estratégicas y áreas prioritarias (reforma constitucional de Miguel de la Madrid), aparentemente, sin ninguna implicación política que afecte la seguridad y soberanía nacionales. "Artículo 6º.- Para los efectos de esta ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo

28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión. Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares."<sup>336</sup>

Más adelante, en otro artículo de la propia ley, se justifica formalmente al Ejecutivo Federal la posibilidad de decidir políticamente la disolución o liquidación de una Empresa de Estado, aparentemente para bien de la Nación, pero en todo caso, para abrir el camino de la privatización de las empresas. "Artículo 16.- Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél."<sup>337</sup>

Esta misma hipótesis jurídico-política se aplica a las Empresas de Participación Estatal en el artículo 32, e inclusive, se va más allá, al proponer su enajenación, es decir, su venta. "Artículo 32.- ... la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al

Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación..."<sup>338</sup> Por último, el precepto 68 del presente ordenamiento jurídico es muy claro y preciso, cuando literalmente establece la enajenación de las Entidades Paraestatales, ratificando con esto, el autoritario presidencialismo mexicano. "Artículo 68.- La enajenación de los títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito de acuerdo con las normas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."<sup>339</sup>

El Presidente Constitucional, en tanto tal y como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, tendrá a su cargo unidades de asesoría (como el caso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) y de apoyo técnico que el propio Mandatario determine, como es el caso del "Estado Mayor Presidencial": institución militar encargada de la seguridad presidencial, pero de gran influencia dentro de las propias fuerzas armadas, como élite político-militar con capacidad de decisión, inclusive, en cuestiones de seguridad nacional. "Artículo 15 y 1º.- El Presidente de la República dispondrá de un Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar que lo auxiliará en la obtención de información general; planificará sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la

ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento."<sup>340</sup> Esta institución militar, como lo indica su propio reglamento, cumple, entre otras, funciones de inteligencia político-militar (aunque en apariencia formal, sólo se trata de captar datos para el cabal cumplimiento de las funciones esenciales del E.M.P.: la seguridad presidencial) lo cual permite al Presidente contar con información privilegiada sobre los asuntos políticos y de seguridad interior para la toma de decisiones.

Sin embargo, consideramos que el E.M.P. junto con el Cuerpo de Guardias Presidenciales, cumplen funciones preventivas ante cualquier intento militar de Golpe de Estado. "Artículo 3º.- Contará además para el desempeño de las funciones que le competen, con el Cuerpo de Guardias Presidenciales y las Unidades de Infantería de Marina de Guardias Presidenciales y aquellas que se le asignen, las que dependerán operativamente del Estado Mayor Presidencial y, en el aspecto administrativo, de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, respectivamente."<sup>341</sup>

En este sentido, hay que precisar que el Reglamento de E.M.P. fue elaborado formalmente por Miguel de la Madrid Hurtado, con fundamento en la facultad reglamentaria que establece la fracción I del artículo 89 de la Constitución (facultad esencialmente legislativa a favor del Poder Ejecutivo, que refuerza el presidencialismo político). Es

importante señalar, que en el precepto anteriormente citado, el mando operativo-militar del Cuerpo de Guardias Presidenciales queda a cargo del propio Presidente por conducto del Estado Mayor Presidencial, relegando a un segundo término a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina. La cantidad exagerada de unidades militares que integran el C.G.P. y su distribución geográfica, fortalecen la hipótesis de que su función básica, junto con el E.M.P., va más allá de la simple seguridad presidencial, para constituirse en "instrumentos preventivos-reactivos" ante cualquier intento militar de Golpe de Estado. "El Cuerpo de Guardias Presidenciales está constituido por mando, órganos de mando y el número de unidades de las armas y servicios que sean necesarios, cuyos objetivos serán fijados por el Presidente de la República. Actualmente presenta la siguiente organización:

- a) Mando;
- b) Estado Mayor;
- c) Compañía del Cuartel General;
- d) 1er Escuadrón Blindado de Reconocimiento;
- e) 1er Batallón de Infantería;
- f) 2º Batallón de Infantería;
- g) 3er Batallón de Infantería;
- h) Batallón de Tropas de Asalto;
- i) 1er Grupo de Morteros de 81mm;
- j) 1er Regimiento de Artillería;

- k) 1ª Compañía de Ingenieros de Combate;
- l) 1er Batallón de Transportes;
- m) 1ª Compañía de Intendencia;
- n) 1ª Compañía de Sanidad;
- o) Banda de Música."342

La distribución estratégica de estas unidades militares, que constituyen todo un ejército perfectamente bien organizado al servicio del Presidente, les permite acudir inmediatamente en casos de emergencia (Golpe de Estado, disturbios civiles, o inclusive, una rebelión popular) a cualquiera de las instalaciones presidenciales. En este sentido, se encuentran desplegadas en tres áreas geográficas, vitales para la seguridad presidencial:

- "- Los Pinos;
- El Campo Militar "Gral. de Div. Alvaro Obregón;
- y el Palacio Nacional.

En el área de los Pinos se encuentran:

- El Cuartel General;
- El Primer Batallón de Infantería; y
- El Batallón de Tropas de Asalto.

En el área del campo militar "Gral. de Div. Alvaro Obregón:

- El Primer Escuadrón Blindado de Reconocimiento;
- Tercer Batallón de Infantería;
- Primer Grupo de Morteros de 81mm;

Primer Regimiento de Artillería;  
Primer Batallón de Transportes;  
Primera Compañía de Ingenieros de Combate;  
Primera Compañía de Intendencia; y  
Primera Compañía de Sanidad.

El área de Palacio Nacional está cubierta por:

Segundo Batallón de Infantería; y  
Banda de Música de Artillería, ..."<sup>343</sup>

No es nuestro propósito hacer un análisis militar, aunque si de carácter político y, en este orden de ideas, partiendo de este esquema de distribución del Cuerpo de Guardias Presidenciales, consideramos que las áreas de Palacio Nacional y los Pinos presentan una ínfima presencia militar para la seguridad presidencial, en comparación con la superioridad numérica, cuantitativa y cualitativa, del C.G.P. establecida en el Campo Militar No. 1, sede del alto mando del Ejército y de la Fuerza Aérea (es absurdo creer, desde un punto de vista geoestratégico, que desde el campo militar <ubicado a lejana distancia de los puntos neurálgicos del poder presidencial> se pretenda cuidar la seguridad del Presidente; cuando lo más lógico es suponer, que la presencia de unidades militares del Cuerpo de Guardias Presidenciales sería para prevenir, reaccionar y contener (en el centro mismo del poder militar) cualquier intento de Golpe de Estado), de lo cual podemos concluir: que al sistema político le preocupa la posibilidad real de un Golpe de Estado de

carácter militar, en tanto que esto significaría el rompimiento de la institucionalidad política y constitucional (legitimidad y legalidad) e implicaría un grave riesgo para los factores formales y reales de poder.

Lo anteriormente expuesto, nos permite afirmar que el poder presidencial no tan sólo se sustenta en la legitimidad y en la legalidad, sino que también es imprescindible que se apoye en el poder material, que implica el mando y control de las fuerzas armadas, como posibilidad potencial y real de su utilización en cuestiones de defensa y seguridad, lo que a su vez, acrecienta y fortalece el presidencialismo mexicano. "En principio, resulta riesgoso para el sector militar lanzarse a una acción tendiente a aumentar su capacidad de influencia sobre las decisiones políticas. Más riesgoso resulta aún dispararse a una aventura de tipo golpista, sobre todo sin contar con el respaldo de las clases dominantes o del imperialismo norteamericano y sin contar, desde luego, con algún respaldo popular."<sup>34</sup>

En términos formales, la elección del Presidente se efectúa en forma directa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 constitucional y en los términos que establezca la ley electoral correspondiente (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Permanecerá en el cargo durante seis años, a partir del 1º de diciembre del año de las elecciones presidenciales y por ningún motivo podrá volver a desempeñar esa posición política (principio

político de no-reelección): "...el principio de no reelección es una de las principales reglas del juego del sistema: la limitación al presidente en el tiempo; si esta regla se alterara, se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político,..."<sup>345</sup>

El artículo 82 precisa los requisitos indispensables y necesarios, en una 'democracia representativa', que debe reunir aquella persona que aspire a ocupar el cargo de Presidente de la República, los cuales, en apariencia formal, cualquier ciudadano los puede cumplir (aunque resulta casi imposible, como lo indica la fracción VI, que cualquier individuo ocupe un cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República o Gobernador de algún Estado y que lo tenga que dejar seis meses antes del día de la elección).

Literalmente son siete fracciones las que hacen referencia a los requisitos para ser, cuando menos, candidato presidencial: en primer lugar, ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos (lo cual suponemos no debe estar privado de su libertad por estar cumpliendo una sentencia judicial) e hijo de padres mexicanos por nacimiento. Esta fracción primera tiene vigencia hasta el 30 de diciembre de 1999 y posterior a esta fecha tendrá vigencia el párrafo que citaremos a continuación (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de julio de 1994): "I.

Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años."<sup>346</sup> Es importante comentar que esta reforma constitucional fue propuesta por Carlos Salinas de Gortari, en principio se especuló que esta modificación, aplicable a largo plazo, era para abrir camino para algunos de sus colaboradores, cuyos ascendientes, (padre o madre) tenían un origen extranjero, como era el caso específico de Jaime Serra Puche, quien hipotéticamente estaba contemplado como candidato presidencial para el año 2000 y así, asegurar el continuismo del modelo económico neoliberal y quizá del propio salinismo. Pero lo que sí constituyó un autogol (como resultado de las presiones del propio sistema político), fue la exigencia de una residencia mínima de 20 años, anterior a la elección presidencial, esto significó un aparente ataque a los posgraduados en universidades extranjeras (como la actual tecnocracia) que se desvinculan de la realidad mexicana y han aplicado al pie de la letra modelos o paradigmas no acordes a nuestro contexto histórico; en segundo lugar, se requiere tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, sólo en este caso y el de los ministros de la Suprema Corte se exige esta edad, porque ello supone "madurez intelectual"; en tercer lugar, esta la prohibición de pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto, sin embargo, consideramos que esta prohibición es relativa, en el sentido de que las reformas al

artículo 130 constitucional (llevadas a cabo en el sexenio salinista) permiten, en forma encubierta, que los ministros de culto puedan desempeñar cargos públicos, siempre y cuando hayan dejado de ser, anticipadamente, parte del estado eclesiástico. "En los términos de la ley reglamentaria los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados."<sup>347</sup>

Es obvio, que con estos cambios constitucionales, hipotéticamente a largo plazo, algún ex-ministro de culto pudiere participar como candidato presidencial por algún partido político; lo cual, desde mi particular punto de vista, considero riesgoso, porque el hecho de que renuncien a su función sacerdotal, no los excluye de una formación ideológica (bajo una concepción religiosa) y que sigan teniendo vínculos con el estado eclesiástico y que esto incida, si es que llegasen a ocupar un cargo público estratégico, en los asuntos de Estado; en cuarto lugar, el candidato no debe estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, o ser alto funcionario público, a menos de que se separe (en ambos casos: militar y civil) seis meses antes del día de la elección. Es claro, que no está prohibido que los militares pueden ocupar posiciones políticas importantes, como el cargo de Presidente

Constitucional, la limitación formal, que es igualmente aplicable a los funcionarios públicos civiles, es no estar en servicio activo o en el ejercicio de algún puesto al interior de la administración pública o de elección popular. Lo contrario supondría, el uso y el abuso de las relaciones de poder (que de todas formas sucede) en beneficio del candidato presidencial y del grupo político en el poder; por último, se prohíbe categóricamente la participación en las elecciones presidenciales, de aquel ciudadano que haya ejercido la presidencia, ya sea, electo popularmente, o con el carácter de interino, sustituto o provisional. "Las frecuentes tendencias por perpetuarse en el poder de quienes han sido titulares del Organismo Ejecutivo ocupan una parte importante en la historia política de la nación. /. Estos hechos explican que la Constitución prohíba de manera absoluta que una persona que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, con cualquier calidad, pueda volver a ocuparlo."<sup>348</sup>

A finales de los años setentas (1979), el politólogo Peter Smith, en su libro Los Laberintos del Poder, llevó a cabo un análisis del sistema político mexicano y, especialmente, del reclutamiento de la élite política, del cual concluyó lo siguiente: tener una edad entre los 40 y 49 años, haber nacido en una ciudad grande o capital de algún estado, e inclusive, en la capital del país, haber asistido a la universidad, de preferencia a la UNAM, tener una profesión liberal y título universitario, preferentemente abogado, son

las principales condiciones para llegar a los estratos superiores de la élite política mexicana, e incluso a la presidencia. "La ubicación del lugar de nacimiento, el nivel de educación, la afiliación con la Universidad y la ocupación .../..., han servido en grado variable como filtros para el reclutamiento y la selección de los líderes nacionales."<sup>949</sup>

A principios de los años noventa (1993), otro politólogo, Juan David Lindau, en su texto Los Tecnócratas y la Elite Gobernante Mexicana, lleva a cabo un análisis de la nueva élite gobernante, el reclutamiento político de la misma, el ascenso de los tecnócratas al poder estatal y el manejo de la política económica. Punto significativo del análisis, es la contraposición que hace, entre aquellos políticos que han adquirido experiencia en la militancia partidista y los tecnócratas, quienes deben su promoción al hecho de haber realizado estudios de posgrado en universidades extranjeras, especialmente en Estados Unidos (en este sentido, su trabajo teórico supera en parte al de Peter Smith, por cuanto a su enfoque en la nueva forma de reclutamiento político (posgrados en economía y en el nuevo grupo gobernante en el poder: los tecnócratas). "Aunque los criterios personales y políticos siguen desempeñando un papel decisivo en el reclutamiento político, los títulos académicos han adquirido más importancia como medio para asegurar el acceso a los niveles más altos de gobierno. Además, los economistas, quienes a menudo tienen posgrados de

universidades extranjeras y han pasado gran parte de su carrera en el sector financiero del gobierno, ocupan hoy un número mayor de puestos de primer nivel."<sup>350</sup>

El propósito de retomar los trabajos teóricos de estos dos politólogos norteamericanos (especialistas en el sistema político mexicano) es porque demuestran en su análisis empírico, como los requisitos constitucionales para ser Presidente o integrante de la élite política mexicana, han sido rebasados por otras condicionantes de carácter social, económico y cultural (académicas); que poco o nada tienen que ver con una hipotética democracia representativa, formalmente establecida por el discurso constitucional: origen geográfico, preferentemente capitalino (por el hecho de tener más posibilidades de acceso a todo tipo de servicios, especialmente educativos, y por la multiplicidad de relaciones sociales y políticas que se pueden desarrollar); origen social, especialmente de familia con antecedentes políticos o que tengan posiciones de poder en la estructura estatal: los ejemplos de un Benito Juárez (zapoteco) o inclusive, un Porfirio Díaz (mixteco), son únicos y difícilmente repetibles en la historia política de nuestro país.

Es obvio, que actualmente la élite política se encuentra constituida por un conjunto de familias con antecedentes significativos en la detentación y ejercicio del poder, y que únicamente se heredan tales relaciones políticas (un ejemplo

concreto es el de la familia Salinas de Gortari: el padre Raúl Salinas Lozano, economista, posgraduado en la "Universidad de Harvard", con una maestría en economía y otra en administración pública en la American University, Secretario de Industria y Comercio en el sexenio de Adolfo López Mateos; su hijo Carlos Salinas de Gortari, economista, posgraduado en la "Universidad de Harvard", con un doctorado en economía política, carrera en el sector financiero del gobierno, Secretario de Programación y Presupuesto en el sexenio de Miguel de la Madrid y Presidente Constitucional, con antecedentes de fraude electoral durante las elecciones presidenciales de 1998, donde formalmente resultó triunfador).

De hecho, casi estamos en presencia de una aristocracia política, y siendo más precisos, de una casta gobernante en cuyo interior se da la rotación del poder; la "educación formal" (primaria, secundaria, bachillerato, Universidad y Posgrado) ha sido una parte significativa en la preparación de la élite política: en un principio, lo importante era llegar a estudiar hasta la Universidad (UNAM), especialmente a la Facultad de Derecho (FD), como espacio estratégico de la clase política, no hay que olvidar que de esta Universidad y de esta Facultad egresaron Miguel Alemán Valdez, Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid, todos ellos expresidentes, además de un sin número de connotados políticos, tanto priistas como panistas.

Posteriormente, este espacio político-académico se ha trasladado a las universidades privadas: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Universidad Iberoamericana (UIA), e inclusive, la Facultad de Economía de la UNAM y la Escuela Superior de Economía del I.P.N., en estas instituciones educativas han estudiado respectivamente: Pedro Aspe Armella, Luis Donaldo Colosio, Emilio Gamboa Patrón, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo; y, en tiempos de cambio estructural y modernidad económica, los estudios de posgrado en universidades extranjeras, especialmente en Estados Unidos y en la materia de economía (Instituto Tecnológico de Massachusetts y las Universidades de Harvard, Princeton, Stanford y Yale). En última instancia, la educación universitaria y de posgrado permite cumplir dos propósitos: por una parte, toda una formación profesional teórica (conceptual, metodológica y técnica), práctica, ética e ideológica (ya sea en Derecho o en Economía, carreras estratégicas desde el punto de vista político) y, por otro lado, el establecimiento de relaciones sociales, alianzas políticas y pactos de apoyo mutuo entre los herederos de la clase gobernante; las carreras profesionales de la élite política, en términos generales, han sido: tradicionalmente, Derecho y recientemente, Economía. En el primer caso, la licenciatura en derecho, desde siempre se ha significado por ser una profesión vital en los políticos de la vieja guardia

en el poder (tanto en el ejecutivo, legislativo y judicial; en este último, es un requisito formal y necesario ser Licenciado en Derecho, por lo indispensable del conocimiento jurídico en su función jurisdiccional (aplicación de la ley a casos concretos) que formalmente no es una actividad política, al decir de los juristas): en la actualidad, los abogados siguen siendo importantes y mayoría en la política mexicana, aunque ha disminuido su presencia en posiciones estratégicas, como lo es la institución presidencial. En el segundo caso, los economistas, como grupo de poder (tecnócratas) han adquirido presencia e influencia políticas en los tres últimos sexenios: su saber técnico, de momento, ha desbancado el arte y la ciencia de la política.

Al interior de la Universidad, la Escuela Nacional de Economía nació en 1929, como una división y separación respecto de la Facultad de Derecho; desde la década de los 40's, los economistas empezaron a tener existencia política: el primer economista en una Secretaría de Estado (Hacienda) fue Ramón Beteta en el sexenio de Miguel Alemán y, el segundo, lo fue Raúl Salinas Lozano como Secretario de Industria y Comercio, y los últimos Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, han ocupado el Poder Ejecutivo, respectivamente; por último, "conditio sine cuanon" para llegar a las medianas y altas esferas del poder es la pertenencia al partido oficial (PRI), casi como agencia de colocaciones en distintas posiciones políticas a nivel federal, estatal y municipal.

Queda entonces demostrado que los requisitos formales para ser presidente, Diputado, Senador, Gobernador, etc. quedan rebasados por la propia realidad política (condiciones materiales y necesarias para llegar a la cúspide del poder).

Ahora bien, toda vez que no existe la figura jurídica del "vicepresidente" (hecho formal que reitera el presidencialismo mexicano), la propia Constitución estipula un procedimiento especial en los casos de 'ausencia absoluta' o 'falta temporal' del Presidente de la República (artículos 84 y 85), lo cual implica hablar de diversas clases de Presidente: constitucional, interino, sustituto y provisional. "La sustitución del presidente en sus faltas absolutas o temporales nunca recae en una persona determinada. La Constitución de 1917, .../..., abolió los sistemas que antes de su expedición regían para cubrir dichas faltas, otorgando facultad al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, .../..., para proveer al nombramiento del individuo que reemplace al presidente."<sup>351</sup>

El Presidente Constitucional es aquel que se elige popularmente (legitimidad), por medio del voto directo y secreto (legalidad), para un período de seis años, o también, en el caso de que la falta absoluta presidencial (fallecimiento, magnicidio o renuncia) ocurra dentro de los dos primeros años de su sexenio, el Congreso designará un Presidente Interino (en el caso de que no esté en sesiones el Congreso, sino la Comisión Permanente, ésta última nombrará

un Presidente Provisional y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste designe al Presidente Interino) y posteriormente expedirá la convocatoria para una nueva elección de Presidente (Constitucional) que concluirá el período respectivo, aún sean sólo cuatro años. Si la ausencia absoluta se da en los cuatro últimos años del período presidencial, el Congreso designará un Presidente Sustituto (si no estuviera en sesiones, es aplicable el procedimiento anteriormente explicado) quien terminará de cumplir con el tiempo restante del período respectivo. Desde el punto de vista político, "... el sistema actual trata de desvincular la sustitución del presidente de cualquier persona de quien ya de antemano se conozca que si aquel falta, será su sucesor."<sup>352</sup>

El artículo 85 contempla las hipótesis de faltas temporales del Presidente Constitucional y los casos en los cuales, o bien el Presidente Electo no se presenta a tomar posesión de su cargo, o también, si las elecciones presidenciales no estuvieran concluidas para el día de la transmisión del poder ejecutivo, en estas circunstancias: el Congreso de la Unión designará un Presidente Interino, o en los recesos de éste, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional. En la práctica política, las 'ausencias temporales' del Presidente Constitucional, especialmente las visitas a otros países en su calidad de Jefe de Estado, no han ameritado la designación de un

Interino o un Provisional, por lo poco útil del procedimiento, y, en última instancia, por la fuerza del presidencialismo. De hecho, es el Secretario de Gobernación (encargado de la política interior) quién materialmente queda al mando del gobierno y del ejecutivo; sin embargo, el propio Secretario de la Defensa Nacional (en diferentes sexenios), públicamente ha rendido 'parte de novedades' (obligación militar de un subordinado a su superior jerárquico) al Presidente, cuando éste ha regresado de un viaje de trabajo en el exterior, dando la impresión que se ha quedado a cargo, si no del mando político, sí del mando militar en términos de seguridad interior.

Es importante comentar el supuesto hipotético jurídico-político, por virtud del cual, se otorga la facultad (ejecutiva, por lo tanto no legislativa) al Poder Legislativo para que decida sobre el nombramiento de los Presidentes interino, sustituto y provisional; es decir, aparentemente se podría interpretar esta atribución como una preeminencia del Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, inclusive, se podría suponer un incipiente "parlamentarismo". Sin embargo, el régimen político presidencialista, está de tal forma estructurado (sistema político), que no queda lugar a dudas, que en tanto el partido oficial tenga hegemonía, ya sea en el legislativo como en el ejecutivo, es difícil considerar un equilibrio de poderes y, obviamente, un control del propio poder ejecutivo.

### 3.1.3 ATRIBUCIONES Y FACULTADES.

El Presidente Constitucional, como titular del Poder Ejecutivo (y pieza clave del sistema político), tiene a su cargo no tan sólo facultades de carácter administrativo y de gobierno (propias de su función como Jefe de Estado y de Gobierno, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y Jefe de la Administración Pública), sino que también ejerce atribuciones de naturaleza legislativa y jurisdiccional (que rompen con el modelo original del régimen presidencial), establecidas por la propia Constitución General y otros ordenamientos jurídicos inferiores. Sin embargo, algunos constitucionalistas, desde su perspectiva formal, hacen referencia a lo que denominan "facultades metaconstitucionales", que son aquellas que rebasan a la misma ley suprema, y que son en esencia, las decisiones y acciones políticas llevadas a cabo por el Presidente en tanto ejercicio del más puro presidencialismo mexicano. "El presidente es el líder del país, tanto constitucional como políticamente, es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encauza la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas."<sup>353</sup>

Si bien es cierto, que en este sexenio (zedillista) se ha dado un relativo acotamiento de la figura presidencial, ya sea por la inexperiencia e incapacidad políticas del propio titular del poder ejecutivo para resolver los distintos problemas de orden nacional, o por la presencia y crecimiento de la oposición (PAN y PRD) a nivel federal, estatal y municipal, la institución presidencial, política y constitucionalmente, sigue teniendo vigencia.

#### **A) FACULTADES LEGISLATIVAS.**

La función propiamente legislativa, es decir, hacer la ley, obviamente corresponde, conforme a la teoría de la división de poderes, al Poder Legislativo, sin embargo, el texto constitucional del 17 otorga facultades de tipo legislativo (que significa hacer la ley e intervenir en funciones del Poder Legislativo) al Poder Ejecutivo Federal, lo cual implica un presidencialismo constitucional. "... podemos decir que en México el poder ejecutivo sólo tiene facultades legislativas en los casos que expresamente lo faculta para ello la Constitución; en otras palabras, el poder legislativo no puede delegar alguna o algunas de sus atribuciones en el ejecutivo."<sup>34</sup> Lo anteriormente citado, no obsta para afirmar, que de todas formas el Presidente detenta y ejerce una facultad y poder extraordinarios en materia legislativa, y aunque el Poder Legislativo no delegue sus

funciones en el Ejecutivo, esto no lo hace ni independientemente, ni igual jurídicamente, al propio Poder Ejecutivo.

### **1.- EL PRESIDENTE COMO LEGISLADOR.**

Las atribuciones legislativas del Presidente, tienen como premisa básica el artículo 49 constitucional, anteriormente estudiado, y que en esencia trata del principio político-jurídico de la "división de poderes", pero el mismo precepto otorga "facultades extraordinarias" en materia legislativa al Ejecutivo Federal, remitiéndolo a los artículos 29 y 131 de la propia Constitución. En el primer caso (art. 29), el Presidente está facultado para "suspender las garantías" (con aprobación del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente), por medio de "prevenciones generales", considerándose a estas últimas como "leyes generales", que tienden a regular, por medio de decretos, la situación de emergencia que se presente. "En esta hipótesis, el Congreso autoriza al presidente para expedir las leyes de emergencia necesarias de acuerdo con los límites determinados en la ley congresional correspondiente."<sup>355</sup> Es difícil suponer, una preeminencia política del Legislativo sobre el Ejecutivo en esos momentos de "excepción" (Estado de Sitio o Estado de Emergencia), en todo caso se explica, más no se justifica, que el Presidente asuma el ejercicio de funciones

legislativas para el control de la situación de emergencia. Y afirmamos, que no se justifica, en el sentido de que consideramos se corre el "riesgo" de caer en una Dictadura Presidencial. En el segundo caso (art. 131), el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en varios rubros de carácter económico: "... a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país."<sup>356</sup> Atribución constitucional y política, obviamente rebasada por la política económica neoliberal, contraria al proteccionismo económico contenido en el original 'Proyecto de Nación'.

Existen otros dos casos, al interior de la Constitución, en donde se otorgan facultades al Ejecutivo para legislar: en materia de salud y en materia de tratados internacionales. En primer lugar, el artículo 76, fracción XVI, establece la existencia de un 'Consejo de Salubridad General' que depende directamente del Presidente y sus "disposiciones generales" (de carácter legislativo) serán obligatorias en todo el país. En segundo lugar, los artículos 133 (anteriormente estudiado como principio político-constitucional: supremacía y fundamentalidad de la propia Constitución), 89, fracción X y 76, fracción I, tienen como común denominador, que tratan acerca de la conducción de la política exterior, y especialmente, de la celebración de los 'Tratados Internacionales'. En este sentido, es atribución del

Presidente, en tanto Jefe de Estado, llevar a cabo la celebración de los mismos con otros Estados, y al estar ejerciendo esta facultad, materialmente está legislando, con el grave riesgo de que esto resulte perjudicial para el país, independientemente que intervenga el Senado de la República para aprobar o desaprobar tal decisión presidencial; en última instancia, siendo mayoría oficial la Cámara Alta, es difícil suponer la posibilidad de contraponerse al designio presidencial (ejemplo ya reiterado, es el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá). "La facultad de suscribir los tratados internacionales que tiene el titular del Ejecutivo Federal .../..., es otra atribución legislativa porque esos instrumentos, una vez firmados por el presidente y aprobados por el Senado, forman parte de la ley suprema de la Unión, ..."357

## **2.- EL PRESIDENTE COMO TITULAR DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

Otra importante y significativa atribución legislativa, otorgada al Presidente por la Constitución, es la facultad de expedir reglamentos, que junto con la prerrogativa de legislar, literalmente permite al presidente elaborar su propio discurso jurídico (sexenal) que se traduce en un discurso político, es decir, un discurso de poder: instrumento y justificación formal de sus actos de gobierno.

Esta facultad se encuentra enunciada en la fracción primera (I) del artículo 89: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."<sup>358</sup>

Esto significa, que el Ejecutivo puede expedir, mediante decretos, disposiciones de carácter general e imperativos (leyes reglamentarias), que tienen la misma naturaleza formal que una ley, pero que, por el hecho de dimanar del Presidente, reciben el nombre técnico-jurídico de "reglamentos". La explicación y justificación formales (discurso jurídico) de estos ordenamientos normativos, expedidos por el Ejecutivo, sería la siguiente: después de promulgada y publicada una "ley" por el Presidente, éste debe cumplir con la obligación y facultad de 'ejecutar' (por ello es poder ejecutivo) dichas leyes, esto es, precisar a los gobernados como acatar las leyes, y en el caso que no se de una respuesta social e individual favorable, aplicar la fuerza y violencia institucionales de que dispone para su cabal cumplimiento.

Sin embargo, y esto es muy importante, para que una "ley" pueda ser acatada y cumplida, es necesario que la sociedad civil entienda a la misma. En tal sentido, el Presidente tiene la atribución constitucional "de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia", en otras palabras, debe dar a los gobernados (precisión legal) todos los elementos necesarios para la obediencia a la ley, así:

estos supuestos elementos (formales) se encuentran contenidos y relacionados con la "facultad de expedir un reglamento" que tenga como finalidad práctica, aclarar, precisar, o complementar (sin ir más allá de la Constitución) las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión. "El Presidente discrecionalmente decidirá cuándo expide un reglamento para una ley determinada, pero está obligado a expedir el reglamento si la propia ley señala la existencia del mismo o si para la ejecución de algunos preceptos el reglamento es necesario."<sup>359</sup>

Como ejemplos de reglamentos significativos, desde el punto de vista político, elaborados por el Presidente en turno, se encuentran los siguientes: a) con fecha del 6 de mayo de 1972, entró en vigencia el Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, expedido por Luis Echeverría Alvarez. En términos generales, tanto en la Ley como en el Reglamento, se precisa explícitamente la intervención del Estado en el control de las armas y explosivos, en acciones preventivas y de vigilancia. "Art. 3º.- Las secretarías de la Defensa Nacional y de Gobernación, en sus respectivos ámbitos de competencia, dictarán las medidas administrativas a que deberán sujetarse las personas físicas o morales, de carácter público o privado, para el cumplimiento de la ley, de los ordenamientos supletorios a que la misma se refiere, y de este reglamento."<sup>360</sup> No hay que olvidar, que el artículo 10 constitucional otorga la garantía

para poseer armas en nuestro domicilio, para nuestra seguridad y legítima defensa, pero, hecha excepción de las prohibidas por la propia Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y las reservadas para uso exclusivo de las Fuerzas Armadas. A su vez, el Código Penal, en sus artículos 160 a 163, tipifica el delito federal de "armas prohibidas" con una pena privativa de libertad hasta de tres años de prisión, con lo cual se cierra el círculo preventivo-represivo por parte del Estado en materia de armas y explosivos; b) como ya habíamos comentado anteriormente, en abril de 1986, Miguel de la Madrid elaboró el Reglamento del Estado Mayor Presidencial, con base en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, regulando la organización y funcionamiento de las unidades militares que constituyen el E.M.P., otorgándole autonomía respecto de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina, y por lo tanto, conservando su mando y control por parte del Presidente en turno. "Artículo 5º.- El Estado Mayor Presidencial conducirá sus actividades de acuerdo a las directivas que determine el Presidente de la República."<sup>361</sup>; c) con fecha del 16 de mayo de 1989, Carlos Salinas de Gortari expide el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (dentro del contexto de modernización económica neoliberal), que va más allá, de la propia ley vigente en ese momento, promovida en 1976 por Luis Echeverría Álvarez: Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión

Extranjera (dentro del contexto del "proteccionismo económico" y nacionalismo revolucionario, además de una política populista). El reglamento, en esencia, rompe con el proteccionismo económico y abre la puerta para la entrada de la inversión extranjera, principalmente la proveniente de Estados Unidos. "Que en el proceso de modernización y cambio estructural de la economía nacional, deben adecuarse y simplificarse los criterios y procedimientos que norman a la inversión extranjera; ..."362 Sin embargo, este reglamento no fue suficiente para el presidente en turno, y especialmente para su política económica; en tal sentido, el 27 de diciembre de 1993 entró en vigencia una nueva Ley de Inversión Extranjera (su nombre lo dice todo) que dejó sin efecto la anterior ley elaborada en el sexenio echeverrista y lo que políticamente ésta significaba, implicando la ley salinista, una apertura total y absoluta a la inversión extranjera. "Artículo 4º.- La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes, ..."363; d) siguiendo con la política económica neoliberal, con fecha 26 de enero de 1996, Carlos Salinas expide el Reglamento de la Ley de las Entidades Paraestatales, que al igual que el anterior caso, va más allá de la propia ley vigente desde el sexenio de

Miguel de la Madrid (14 de mayo de 1986): Ley Federal de las Entidades Federales, reformada en los sexenios salinista y zedillista. Afirmamos, que el reglamento en cuestión va más allá de la propia ley, porque lejos de proteger a las Entidades Paraestatales (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos) justifica jurídicamente su provatización o desincorporación. "Artículo 5º.- Para la desincorporación de entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o acuerdo del Ejecutivo Federal se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación." / "Artículo 6º.- La desincorporación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se llevará a cabo mediante la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las entidades federativas."<sup>364</sup> Como se podrá observar y concluir, se trata de la elaboración de un marco jurídico justificador e instrumental subordinado a la política económica y al T.L.C.; e) en materia de "política penitenciaria y de readaptación social" (función de Estado y de Gobierno), en el sexenio pasado el presidente expidió el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social (30 de agosto de 1991), como parte de una nueva estrategia político-penal y penitenciaria, que da una supuesta respuesta al crimen organizado (narcotráfico, entre otros) y a los sentenciados con un perfil psicológico de alta

peligrosidad. En tal sentido, el Estado no tan sólo cumple funciones de procuración e impartición de justicia, sino también, en el más amplio significado de la palabra: de "castigar". "Que atendiendo la necesidad de modernización y ampliación del Sistema Penitenciario Nacional, el Ejecutivo Federal a mi cargo, ha dispuesto el establecimiento y operación de distintos Centros Federales de Readaptación Social de máxima seguridad, los cuales requieren de un nuevo marco reglamentario para su debido funcionamiento, ..."365; por último, f) el 27 de agosto de 1996 (actual sexenio), Ernesto Zedillo expidió el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (como de hecho y de derecho lo hacen todos los Presidentes con las instituciones de la Administración Pública), al año siguiente, 30 de abril de 1997, emitió un decreto presidencial, en virtud del cual se reformó el reglamento anterior en un apartado específico relacionado con el "narcotráfico" y el "crimen organizado". En el primer caso, el "Instituto Nacional para el Combate a las Drogas", instancia encargada de enfrentar al 'narcotráfico', había caído en descrédito con la captura y enjuiciamiento de su coordinador, un militar de reconocido prestigio al interior del ejército. En este sentido, se cuestionó la presencia de los militares al mando de esta institución, formalmente subordinados al Procurador General de la República, pero materialmente conservando la relación de obediencia al alto mando militar; en última instancia, se

puso en tela de juicio, a nivel nacional e internacional, la lucha contra el narcotráfico por parte del Estado mexicano. Por tal motivo, el Presidente decidió desaparecer formalmente el Instituto Nacional de Combate a las Drogas y crear una nueva instancia con mando civil. "Artículo Primero.- Se adicionan la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada; se suprime el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas; ..."366 En forma aparente, se puede considerar, que esta reforma por su trascendencia fue una decisión de Estado y de Gobierno, sin embargo, no hay que olvidar que existe una relación estrecha (sometimiento) con el gobierno de los Estados Unidos en materia de narcotráfico y lucha antidrogas. En todo caso, lo que nos interesa demostrar es, cómo esta facultad presidencial para instrumentar reglamentos, se constituye en todo un poder para tomar decisiones políticas encubiertas bajo el discurso jurídico.

### **3.- EL PRESIDENTE COMO PARTE EN EL PROCESO LEGISLATIVO.**

La Constitución faculta al Presidente para intervenir en el procedimiento legislativo (ratificando su preeminencia sobre el poder legislativo) a través de los siguientes actos: a) la iniciativa; b) el derecho de veto; y, c) la promulgación y publicación de la ley. "Aparentemente el

Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, ..."367 Sin embargo, hoy en día, la existencia de oposición significativa (PAN y PRD) en el Congreso de la Unión ha cambiado la correlación de fuerzas en relación con el Poder Ejecutivo.

a) Iniciativa: esta facultad consiste en la posibilidad jurídica de parte del Presidente para presentar proyectos de reformas a las leyes y proyectos de ley ante el Congreso de la Unión (Poder Legislativo) para su discusión y su eventual aprobación o desaprobarción. "Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y, III. A las legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión."368 Esta facultad, en especial, es claramente representativa del presidencialismo mexicano: la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo. Hasta antes de la llegada significativa de la oposición al Congreso, la mayoría de las iniciativas o proyectos de ley y de reformas, fueron aportados por el Presidente en turno y su aprobación era un simple trámite, sin análisis y discusión alguna. Sin embargo, actualmente las circunstancias para los diputados y senadores

de la oposición son diferentes, su sólo presencia le da dignidad al Congreso al enfrentar a la figura presidencial en el terreno legislativo.

b) Veto: consiste en el derecho que tiene el Ejecutivo Federal para hacer observaciones a las leyes o reformas que hubiesen sido aprobadas por el Congreso de la Unión y, en este sentido, detener temporalmente su promulgación y publicación, es decir, su entrada en vigencia. "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación."<sup>369</sup>

Ahora bien, comentaremos lo siguiente: en primer lugar, es obvio, que si el Presidente es el que envía la mayoría de las iniciativas de proyectos de ley y de reformas a las leyes, resulta absurdo que él mismo vete su propio discurso jurídico, sobre todo, cuando existe mayoría oficial en el Congreso de la Unión, que se limita a legalizar y legitimar sus decisiones políticas bajo la forma de leyes; en segundo lugar, en la medida que la oposición sea mayoría en las Cámaras de Diputados y Senadores, y que la misma haga uso real de su facultad de iniciar leyes y reformas, resulta más probable la utilización del veto presidencial por parte del

Ejecutivo Federal; en tercer lugar, por el contrario, si el Presidente fuese de la oposición y el Congreso de la Unión tuviese mayoría oficial, difícilmente este último daría entrada a sus propuestas legislativas, como también, es probable en esta hipótesis que el Presidente ejerza de manera reiterada su derecho de veto; por último, es importante precisar que el "veto presidencial" es relativo, no absoluto, es decir, el Ejecutivo al hacer observaciones y detener las leyes o reformas, y devolver los proyectos en cuestión a las Cámaras para su discusión, si el Congreso ratifica su aprobación, el Presidente tiene la obligación de aceptar y promulgar las leyes o reformas cuestionadas por él mismo.

c) Promulgación: es la atribución que tiene el Presidente para que, por medio de un decreto (acto de gobierno), ordene la publicación y el debido cumplimiento de las leyes y reformas aprobadas por el Congreso de la Unión. "Artículo 72.- a) aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobase, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviese observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente."<sup>370</sup> Este acto jurídico (promulgación) se constituye en un requisito formal para que las leyes o reformas entren en vigencia. Como se puede observar, la participación del Presidente en el proceso legislativo, lejos de ser una 'simple colaboración' como afirman algunos constitucionalistas, se traduce en una intromisión política del Ejecutivo en las funciones del Poder

Legislativo. "La relación entre el Ejecutivo y el Congreso parte del supuesto de una relación política vertical, en la que el Ejecutivo -a través del Presidente- ocupa la cúspide de la pirámide."<sup>371</sup>

## **B) FACULTADES EJECUTIVAS. (ACTOS DE GOBIERNO)**

El texto del artículo 89 constitucional, indica un conjunto de facultades que son otorgadas al Presidente Constitucional en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y Jefe de la Administración Pública. Sin embargo, hay que aclarar que en la misma Constitución y en otras leyes ordinarias, se encuentran dispersas una serie de atribuciones a favor del Poder Ejecutivo, lo cual se traduce en un excesivo poder y confirma el autoritario sistema político presidencialista. "La práctica del presidencialismo en México está relacionada con el ejercicio de lo que se conoce en la concepción jurídico-política como funciones del poder ejecutivo federal."<sup>372</sup>

### **1) MATERIA DE NOMBRAMIENTO Y REMOCION.**

El Presidente como Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración Pública, tiene la facultad de designar y destituir a un conjunto de funcionarios públicos, ya sea, de

manera libre o condicionada. En el primer caso, puede nombrar, sin intervención de otro poder (legislativo o judicial): los Secretarios de Estado, altos funcionarios de las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Presidencia de la República, y oficiales de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. "Artículo 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales."373 En el segundo caso, el nombramiento es hecho con aprobación (o desaprobarción) del Senado de la República, lo cual implica la intervención del Poder Legislativo (que en la práctica, si hay mayoría oficial difícilmente habrá problema alguno): Ministros de la Corte, Agentes Diplomáticos (Embajadores y Cónsules Generales), Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas (de Coronel a General de División y de Capitán de Navío a Almirante), empleados superiores de Hacienda, Procurador General de la República y Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Es importante comentar una de las decisiones políticas tomadas en el sexenio pasado, relacionada con la temática; con fecha del 7 de diciembre de 1988, por "Acuerdo

Presidencial", sustentado formalmente en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política y los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Carlos Salinas de Gortari creó la poderosa "Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", casi la Vicepresidencia de la República y designó como titular, al mexicano por naturalización Jhoseph Córdoba Montoya: "...se ha considerado conveniente crear una oficina en la que concurra, bajo un sólo responsable que dependa directamente del Titular del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico que realizan actualmente las unidades a que se ha hecho referencia, ..."374 Lo interesante de este caso, es que a esta 'Coordinación' y a su propio 'Coordinador' les fueron otorgadas estratégicas funciones en materia política, lo que le permitió a este último, tener el control del Gabinete Presidencial, de los Gabinetes Especializados y del poder político, después del mismo Presidente. "Los Secretarios Técnicos de los gabinetes especializados dependerán funcional y administrativamente del Titular de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República quien coordinará, orientará y supervisará las acciones de aquellos, de acuerdo a las políticas, lineamientos y prioridades que fije el Titular del Ejecutivo Federal."375 Los 'gabinetes especializados' eran cinco: Económico; Agropecuario; Bienestar Social; Política Exterior; y, Seguridad Nacional.

En el caso del "Gabinete de Seguridad Nacional, éste se integraba por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Procuraduría General de la República. Esto significa, que quienes manejaban la Seguridad Nacional en ese sexenio, eran coordinados y supervisados, literalmente, por un extranjero por 'la gracia del Señor Presidente'.

Paralelamente a la facultad de nombramiento, se encuentra la facultad de remoción o destitución, por parte del Presidente respecto de aquellos funcionarios públicos que él mismo designó y que anteriormente habíamos precisado. Inclusive, políticamente su poder se extiende hacia aquellos representantes populares, que formalmente él no designó, como es el caso de: Gobernadores Constitucionales (el sexenio salinista fue un claro ejemplo de este ejercicio de poder), Senadores y Diputados Federales. "Los gobernadores pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico-políticos que comprenden desde la renuncia voluntaria (que se practica a través de la solicitud de licencia) hasta la "desaparición de poderes"."<sup>376</sup>

Tradicionalmente, para encubrir la decisión presidencial de la destitución o remoción, los altos funcionarios han presentado su renuncia "por motivos de salud", "por razones personales" o "por bien de la república", con el propósito de proyectar una aparente unidad política en torno al Presidente

y al sistema político. Sin embargo, en los últimos tiempos los relevos políticos se han tomado con mayor normalidad y sin que necesariamente signifiquen una crisis política al interior del gabinete presidencial o dentro del sistema político. Por el contrario, interpretamos este hecho político-jurídico como una necesidad del Presidente de ejercer el mando, por medio de la destitución, ante el desgaste político de sus propios colaboradores sexenales o, inclusive, por ineptitud, incapacidad e ineficiencia de los mismos en asuntos de gobierno, y en última instancia, para encubrir deficiencias, desaciertos y errores en la toma de decisiones por parte del propio Ejecutivo Federal.

## **2) MATERIA DIPLOMATICA O POLITICA EXTERIOR.**

En su calidad de Jefe de Estado, el Presidente es el encargado de la conducción de la política exterior, aunque formalmente el Senado de la República tiene la facultad de "analizar la política exterior" con base y fundamento en los informes anuales que presentan el Ejecutivo Federal y el Secretario de Relaciones Exteriores ante el Congreso de la Unión (es obvio decir, que difícilmente el Senado entraría a una dinámica de confrontación con el Ejecutivo con motivo del manejo de la política exterior, de parte de este último, inclusive, formalmente su facultad se limita a llevar a cabo un análisis de esta política, lo cual no implica aprobación o

desaprobación o toma de decisiones respecto de la misma; en el caso de los 'tratados internacionales', el Senado si está facultado para aprobar o desaprobar los mismos, aunque políticamente no lo haga).

En la conducción y dirección de tal política, desde el punto de vista del discurso constitucional, se le considera como una "política de Estado", no del gobierno en turno, en tal sentido, el Presidente está obligado a observar los siguientes "principios normativos", previstos en la fracción X del artículo 89 de la Constitución: "la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales."<sup>377</sup>

Durante muchos años y varios sexenios, la política exterior del Estado Mexicano fue precisamente una política de Estado y no una política del gobierno en turno, en tal sentido, fue una política sustentada en principios político-jurídicos de defensa a ultranza de la soberanía nacional, del respeto al "derecho de autodeterminación" de otros Estados y de la no intervención en los asuntos políticos de otros países. Sin embargo, en los últimos gobiernos neoliberales, no obstante que el discurso constitucional conserva y mantiene estos principios políticos y normativos, la política

exterior del Presidente en turno se ha subordinado y sometido a las decisiones de los factores reales de poder nacionales y extranjeros, y, en última instancia al capitalismo norteamericano. "El espectro de exigencias por parte de EUA se ha ampliado a, virtualmente, todos los renglones habidos y por haber: desde la privatización y desregulación estatal de la economía, la total apertura de ésta ante el capital extranjero y la subordinación de la propia política exterior de México, ..."<sup>378</sup>

Ordenamientos jurídicos inferiores a la Constitución, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley del Servicio Exterior Mexicano, y Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, regulan la organización, funcionamiento y facultades de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior Mexicano, instrumentos institucionales encargados de operativizar la política exterior del Estado Mexicano conducida por el Ejecutivo Federal. "Artículo 1.- .../... El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo sucesivo denominada la Secretaría, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución."<sup>379</sup>

En este sentido, el Presidente tiene la representación del Estado ante los organismos internacionales (O.N.U., O.E.A.) y frente a otros Estados por medio de agentes diplomáticos, es decir, embajadores y cónsules: por tal motivo, tiene la facultad de designar este tipo de funcionarios con aprobación (o desaprobación) del Senado. Además puede hacer ingresar o retirar de nuestro país de cualquier organismo internacional; establecer y suprimir relaciones diplomáticas con otros Estados; hacer reconocimientos de insurgencia o de beligerancia, de grupos rebeldes de combatientes en una guerra civil o entre Estados; celebrar tratados internacionales (tema ya comentado en apartados anteriores); y, desde el punto de vista de un conflicto internacional con otro Estado, "declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos". En conclusión, la política exterior del Estado Mexicano, conducida por el Poder Ejecutivo Federal se encuentra fundamentada en dos polos opuestos: por una parte, en un discurso jurídico-formal sustentado en principios normativos de carácter nacionalista y proteccionista, de larga tradición histórica; y, por otro lado, en un discurso político-material basado en una política pragmática de gobierno, más que de Estado, determinada por una política económica neoliberal de largo plazo.

### 3) MATERIA DE DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR.

El Presidente Constitucional como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, tiene la facultad (poder material) de disponer de la totalidad del Ejército, Fuerza Aérea y Armada para la "defensa nacional" y la "seguridad interior". "El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas."<sup>380</sup> La función básica o misión estratégica general de cualquier Ejército (terrestre, aéreo y naval) es la "defensa nacional", esto significa: que el Estado (Gobierno→Poder Ejecutivo→Presidente→F.F.A.A.) tiene la potestad y la autoridad de hacer uso de la fuerza militar para repeler y contener cualquier agresión externa, que ponga en peligro a la población civil, la integridad territorial, los recursos naturales y la soberanía nacional. "La función tradicional del ejército estuvo referida a la defensa de la soberanía estatal, entendida ella como una acción tendiente a repeler toda agresión proveniente del enemigo externo; ..."<sup>381</sup>

Partiendo de esta premisa básica, se elaboran las diferentes "hipótesis de guerra" y paralelamente los "planes de defensa" (DNI) por parte del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional. Desde el siglo pasado, se consideró como nuestro enemigo real y potencial a los Estados Unidos de

Norteamérica. Sin embargo, la apertura de nuestras fronteras al libre comercio, la entrada de inversión extranjera en áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional, la venta de Empresas de Estado al capitalismo nacional y extranjero, nuestra inclusión en el mercado de comercio (del norte) más importante del capitalismo contemporáneo, y, por tanto, la globalización de las economías de los países del norte del continente americano (México-U.S.A.-Canadá), nos permite concluir y afirmar, que los Estados Unidos de Norteamérica (máximo representante del capitalismo e imperialismo internacional) ya no son nuestro 'enemigo' histórico, geográfico, militar y potencial, sino que nos hemos constituido en "aliados mutuos", y en tal sentido, ya no tiene razón de ser la 'defensa nacional', sino 'la "seguridad nacional" (seguridad interior o seguridad del Estado), que parte del supuesto de la existencia del "enemigo interno" (subversión, guerrilla y, actualmente, narcotráfico). "La definición abierta de seguridad nacional tiende a justificar la intromisión del ejército en el poder político de las autoridades civiles y su participación en funciones de seguridad interna."<sup>382</sup>

La segunda función o misión general del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, consiste en preservar la seguridad interna del Estado, es decir, política y militarmente, se considera que la amenaza real o potencial de un hipotético enemigo ya no proviene del exterior, sino se encuentra al interior del

propio Estado. Por tal motivo, la Constitución en su artículo 89, fracción VI y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, en sus artículos 13 y 1, disponen de la utilización de las Fuerzas Armadas, por parte del Presidente, para "garantizar la seguridad interior" (DNII). Sin embargo, la conservación y mantenimiento del orden interno implica consideraciones más complejas y contradictorias, que la defensa de la población y del territorio de posibles agresiones o ataques del exterior, porque se puede interpretar como un apoyo al sistema político, económico y social.

Independientemente, de que sea atribución del Presidente ordenar a las F.F.A.A. su intervención en el control de la seguridad interior, el "Ejército" se ha constituido como un "factor real de poder" al interior del ente estatal y del sistema político. "En el fortalecimiento del Estado Mexicano moderno su brazo armado jugó un papel básico no sólo con los normales servicios coercitivos frente a los sectores y clases sociales contrarios al naciente poder central, sino como ente político-ideológico en la conformación de los primeros partidos políticos oficiales; ..."383

En la medida en que se fortalecieron las instituciones políticas, el Ejército (rama militar más importante de las fuerzas armadas) pasó a un segundo término en la dirección del Estado, paralelamente a su profesionalización; a su vez, el sector civil fue ocupando posiciones estratégicas en la

conducción política. Sin embargo, con el transcurso de los sexenios postrevolucionarios y de la emergencia de los conflictos sociales, el ejército se fue haciendo presente en el escenario político cumpliendo primordialmente con la "función de control del orden interno" (represión): intervención militar en la lucha sindical de ferrocarrileros de 1955-59; represión militar en contra del movimiento estudiantil de 1968; participación en la toma de locales sindicales y centros educativos; participación en conflictos agrarios; intervención en huelgas de trabajadores y burócratas (requisa); labores de vigilancia en tiempo de elecciones; retenes militares por cuestiones de guerrilla, narcotráfico y seguridad pública; aprehensión y detención de personas por diversos motivos (narcotraficantes, guerrilleros, simpatizantes o militantes de partidos de oposición, especialmente del PRD); investigación político-policíaca por "razones de seguridad nacional" (inteligencia militar); combate al narcotráfico; operaciones de contrainsurgencia o contra guerrilla; acción cívica y operaciones psicológicas; guerra de baja intensidad (Chiapas, Guerrero y Oaxaca); violación de las garantías constitucionales, al estar declarado un "estado de guerra" de facto en los anteriores Estados por parte del propio Ejército.

En tal sentido, desde el punto de vista del discurso constitucional, el artículo 129 dispone textualmente lo

siguiente: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar."<sup>384</sup> Como se podrá inferir, el discurso del poder predomina sobre el discurso del derecho (que también es de poder), es decir, la "razón de Estado" está por encima del "hipotético" Estado de Derecho.

En el caso del combate al narcotráfico, la presencia del Ejército obedece a la decisión política de considerar al primero, no tan sólo como un problema de seguridad pública (que en este caso han sido rebasadas las autoridades civiles: PGR, PJJ, Instituto Nacional para el Combate a las Drogas), sino como un problema de seguridad nacional, justificando en este sentido, la intervención militar y policiaca del Ejército en funciones que no le corresponden, y que además, lo constituye en un poder paralelo a la Procuraduría General de la República en esta materia.

Si bien, la historia del narcotráfico en nuestro país se remonta a los años veintes, con el comercio ilegal de la marihuana principalmente, es hasta la década de los setentas cuando se intensifica la campaña contra el narcotráfico, por parte de la Procuraduría General con "apoyo" de la Secretaría de la Defensa Nacional. En este sentido, la S.D.N. (Ejército) elaboró y aplicó un plan militar llamado "Plan DN-PR-I", mediante el cual se establecieron Bases de Operaciones y Puestos de Revisión apoyados con reconocimientos aéreos, aplicándose en los Estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Ante el incremento de la producción de enervantes (amapola y mariguana), la S.D.N. y la P.G.R. decidieron integrar una fuerza especial a la que se le denominó "Fuerza de Tarea Cóndor", iniciando sus operaciones en enero de 1977. Posteriormente, a fines de 1982, paralelamente al operativo "Cóndor", se desarrollaba el "Plan Canador" con el objetivo militar de instensificar la lucha antidrogas; a su vez, los efectivos de la Fuerza de Tarea Cóndor se incrementaron y se establecieron un mayor número de bases militares. Después de 10 años de operaciones, y como resultado de la reestructuración de los planes vigentes, la Fuerza de Tarea Cóndor pasó a constituirse en "Fuerza de Tarea Marte", lo cual significó un cambio cualitativo y cuantitativo.

En el sexenio salinista se consideró al narcotráfico como un "grave riesgo" para la Nación y como un problema de "seguridad nacional"; en este sentido se reestructuró el "Estado Mayor de la Defensa Nacional", creando una "sección especial" para hacerse cargo militarmente de todo lo relacionado con el narcotráfico: "...como resultado de las directivas del mando supremo y las órdenes giradas por el alto mando, se ordena con fecha 16 de abril de 1989, la Subsección de Operaciones Especiales deje de pertenecer a la Sección 3/a (operaciones), y con la misma fecha pase su revista de entrada como Sec. 10/a (Operaciones Especiales), siendo éste el organismo que asesora en forma permanente al alto mando sobre todas las actividades que se desarrollan

relacionadas con el combate al narcotráfico."<sup>385</sup> Como se puede observar, se estructura toda una instancia militar con capacidad de planeación, supervisión de operaciones, manejo de los materiales asegurados (facultad de la PGR), y obtención de información de inteligencia, en forma paralela a la Procuraduría General de la República. Se puede afirmar, que en plano formal se presenta una duplicidad de funciones, cuando en teoría (artículo 21 constitucional) sólo compete a la P.G.R. la investigación de los delitos (del orden federal) y la persecución de los presuntos responsables por medio de la Policía Judicial Federal; en todo caso, se le otorga competencia al Ejército, que se traduce en más poder (que de por sí ya detenta), no tan sólo en operativos militares, sino en la toma de decisiones en materia de narcotráfico, bajo la justificación de que su combate es "razón de Estado".

Ahora bien, en el transcurso del tiempo, se modificó el "Plan Canador" con el objetivo estratégico de una mayor presencia del Ejército en el territorio nacional (especialmente en aquellos Estados considerados de alto riesgo en la producción y tráfico de drogas) llevando a cabo actividades como las siguientes: establecimiento de Bases de Operaciones; patrullajes en las carreteras y puertos; vigilancia de pistas de aterrizaje clandestinas; y aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (obviamente, con violación a las garantías constitucionales).

En este sexenio, la presencia de los militares llegó hasta la P.G.R. en el mando del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (así como en los mandos de seguridad pública de la mayoría de los Estados), y aunque formalmente, dicha institución fue sustituida por la "Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos contra la Salud", al mando de civiles, siguen haciendo acto de presencia en los mandos medios y superiores, y, en última instancia, su poder sigue radicando en los propios operativos policiacos, que implican posibilidad de vinculación con los narcotraficantes, como es el caso del Gral. Gutiérrez Rebollo. "Los graves escándalos conocidos en 1997 pusieron a las fuerzas armadas en el banquillo de los acusados. La fuerza estratégica del Estado fue penetrada por las grandes mafias. El trabajo antinarcóticos, que tiene años de desarrollarse en el ejército en su modalidad de erradicación, se vuelve un peligro debido al gran poder corruptor de los traficantes de cocaína. La gran descomposición de la dependencia responsable de la guerra contra las drogas, la Procuraduría General de la República, lleva a que el ejército la sustituya en el esfuerzo y a que el solo roce genere el grave riesgo de su descomposición."<sup>386</sup>

Desde los años sesentas, y especialmente en los años setentas, dentro del contexto de la "seguridad interior", ha sido constante y permanente la presencia militar del Ejército en el combate a la "guerrilla" (guerra de guerrillas urbana y

rural) o "subversión (como ideológicamente le denominan en el argot militar). "En México, durante la segunda mitad de la década sesenta, aparecen distintos brotes de resistencia armada tanto en el agro como en las ciudades más importantes del país."<sup>387</sup> Coinciden paralelamente en el tiempo histórico: el triunfo de la Revolución Cubana (a finales de los años cincuentas), paradigma de posteriores movimientos revolucionarios llevados a cabo en países del tercer mundo, revolución política y militar que se inició precisamente con una "guerra de guerrillas"; el recrudecimiento de la guerra fría (Capitalismo versus Comunismo), con implicaciones políticas para los países de América Latina, especialmente agresiones y hostigamientos en contra de gobiernos progresistas (considerados, simple y sencillamente, como "gobiernos pro-comunistas" por parte de los Estados Unidos); brotes de guerrilla en algunos países de latinoamérica (Argentina, Guatemala, Nicaragua, Perú, Uruguay, entre otros); golpes de Estado contra gobiernos legal y legítimamente constituidos, bajo la justificación ideológica (político-militar), proveniente del Colegio Nacional de Guerra de los Estados Unidos: la "Doctrina de la Seguridad Nacional", que parte de dos premisas básicas: a) subordinación de la "defensa nacional" a la "seguridad nacional", y, en este sentido, se habla de una "defensa interna" (afirmación absurda e ilógica desde el punto de vista militar); b) invención de la existencia de un

"hipotético enemigo interno" que atenta contra los intereses nacionales. "La seguridad interna de un país puede ser amenazada por un ataque interno, o sea una gama total de medidas tomadas por los insurgentes organizados para provocar la destrucción interna, y derrocar al gobierno constituido. Este ataque interno es combatido por una combinación de defensa interna y desarrollo interno."<sup>388</sup>

En este sentido, las fuerzas armadas mexicanas, y especialmente, el Ejército, se han preparado militar e ideológicamente (en escuelas militares norteamericanas) en la lucha contra la guerrilla o subversión; desde el punto de vista militar, el adiestramiento o entrenamiento gira en torno de la llamada "guerra irregular" o "guerra de guerrillas", es decir, se les capacita en la estrategia y tácticas de un conjunto de operaciones militares especiales (contra guerrilla, contra insurgencia, contra insurrección, contra revolución, antisubversión), que comprenden: operaciones tácticas (utilización de fuerzas especiales en tácticas de reconocimiento del enemigo (guerrilla), en tácticas de ataque u ofensivas en contra de la guerrilla, y en tácticas de consolidación o defensivas de posiciones estratégicas en el teatro de operaciones militares, aunque no hay que olvidar que se trata de una guerra de movimientos y no de posiciones; operaciones de inteligencia (espionaje); operaciones psicológicas (guerra psicológica); operaciones en asuntos civiles (control político, administrativo y militar

de la población civil: obviamente contrario al Estado de Derecho, sino precede una suspensión de garantías o declaración de Estado de Guerra, aunque no admitido teóricamente por el derecho constitucional); y acción cívica (programas y actividades de carácter social para que el ejército proyecte una imagen positiva a la población civil y obtenga su apoyo): toda esta capacitación para combatir a la "guerrilla". "La defensa continental frente al exterior, fue reemplazada por la defensa y la seguridad interna. De este modo, la formación de cuerpos militares colectivos quedó relegada a un plano de menor importancia estratégica, pasando a primer término la capacitación de las fuerzas armadas latinoamericanas, para la lucha contra la subversión interna."<sup>389</sup>

Desde el punto de vista ideológico, los militares son sujetos y objetos de un proceso de "aprendizaje dogmático" de la "doctrina de seguridad nacional" (que es una reproducción del esquema doctrinario de seguridad nacional creado por el ejército de los Estados Unidos para unificar los criterios teóricos y conceptuales de los militares latinoamericanos) y que es, toda una concepción totalizadora del Estado y de la Sociedad desde cuatro puntos de vista: político, económico, psicosocial y militar. En un principio, tuvo un carácter anticomunista, sin embargo, se conservan los principios fundamentales (producto de la guerra fría): la subordinación de la defensa nacional a la seguridad nacional, en tal

"hipotético enemigo interno" que atenta contra los intereses nacionales. "La seguridad interna de un país puede ser amenazada por un ataque interno, o sea una gama total de medidas tomadas por los insurgentes organizados para provocar la destrucción interna, y derrocar al gobierno constituido. Este ataque interno es combatido por una combinación de defensa interna y desarrollo interno."<sup>388</sup>

En este sentido, las fuerzas armadas mexicanas, y especialmente, el Ejército, se han preparado militar e ideológicamente (en escuelas militares norteamericanas) en la lucha contra la guerrilla o subversión; desde el punto de vista militar, el adiestramiento o entrenamiento gira en torno de la llamada "guerra irregular" o "guerra de guerrillas", es decir, se les capacita en la estrategia y tácticas de un conjunto de operaciones militares especiales (contra guerrilla, contra insurgenencia, contra insurrección, contra revolución, antisubversión), que comprenden: operaciones tácticas (utilización de fuerzas especiales en tácticas de reconocimiento del enemigo (guerrilla), en tácticas de ataque u ofensivas en contra de la guerrilla, y en tácticas de consolidación o defensivas de posiciones estratégicas en el teatro de operaciones militares, aunque no hay que olvidar que se trata de una guerra de movimientos y no de posiciones; operaciones de inteligencia (espionaje); operaciones psicológicas (guerra psicológica); operaciones en asuntos civiles (control político, administrativo y militar

de la población civil: obviamente contrario al Estado de Derecho, sino precede una suspensión de garantías o declaración de Estado de Guerra, aunque no admitido teóricamente por el derecho constitucional); y acción cívica (programas y actividades de carácter social para que el ejército proyecte una imagen positiva a la población civil y obtenga su apoyo): toda esta capacitación para combatir a la "guerrilla". "La defensa continental frente al exterior, fue reemplazada por la defensa y la seguridad interna. De este modo, la formación de cuerpos militares colectivos quedó relegada a un plano de menor importancia estratégica, pasando a primer término la capacitación de las fuerzas armadas latinoamericanas, para la lucha contra la subversión interna."<sup>389</sup>

Desde el punto de vista ideológico, los militares son sujetos y objetos de un proceso de "aprendizaje dogmático" de la "doctrina de seguridad nacional" (que es una reproducción del esquema doctrinario de seguridad nacional creado por el ejército de los Estados Unidos para unificar los criterios teóricos y conceptuales de los militares latinoamericanos) y que es, toda una concepción totalizadora del Estado y de la Sociedad desde cuatro puntos de vista: político, económico, psicosocial y militar. En un principio, tuvo un carácter anticomunista, sin embargo, se conservan los principios fundamentales (producto de la guerra fría): la subordinación de la defensa nacional a la seguridad nacional, en tal

sentido, por inferencia lógica, el "enemigo externo" se convierte en el "enemigo interno", justificando con ello, la utilización de todo el potencial militar para su aniquilamiento o destrucción, constituyéndose las fuerzas armadas como factor de estabilidad, seguridad y desarrollo internos. "En suma, la influencia de la ideología anticomunista y el nacionalismo entendido en términos de lucha contra cualquier intento de cambio independiente, son los rasgos sobresalientes que acompañan las relaciones de las fuerzas armadas latinoamericanas con sus colegas estadounidenses. Todo ello se ubica en las relaciones de dependencia dentro del sistema capitalista mundial."<sup>390</sup>

En los años setentas, el ejército (con toda la preparación militar anteriormente descrita) logró reducir materialmente a los grupos guerrilleros existentes en ese momento (aunque no las causas o motivos de su presencia política y social). "El sucesor de Echeverría, José López Portillo (1976-1982), amplió el papel del ejército en la seguridad interna, particularmente en las medidas contra el narcotráfico, así como su influencia en la elaboración de la política de seguridad nacional."<sup>391</sup> Inclusive, en este sexenio se creó el Colegio de Defensa Nacional, máxima institución educativa militar, encargada de la preparación de los altos mandos militares en cuestiones de "seguridad y defensa nacionales", a nivel de posgrado. No obstante, años atrás, al interior de la Armada de México, se había creado el Centro de

Estudios Superiores Navales y dentro del mismo se había establecido el curso de Mando Superior y Seguridad Nacional para los altos mandos navales. Consideramos, que la fundación de estas instituciones educativas, militar y naval, se hizo con retraso de años, en comparación con planteles educativos semejantes en Brasil y en Perú, establecidos en los años cincuentas; cuando son dos países que no hacen frontera con Estados Unidos como nosotros, y en tal sentido, ello va en detrimento de la posibilidad de elaborar un plan o proyecto de seguridad nacional alternativo al impuesto por los Estados Unidos desde la guerra fría.

Para el especialista militar, José Luis Piñeyro, el Colegio de Defensa Nacional significa: "El intento del alto mando, asimismo, de tener una opinión propia sobre los problemas internos (energéticos y minerales estratégicos, crisis económica, etc.) e internacionales (guerras en centroamérica y Medio Oriente, crisis financieras, etc.), de acuerdo a su posición subordinada dentro de la estructura de poder del sistema político nacional."<sup>392</sup> Sin embargo, respecto de esta opinión, difiero y considero que la intervención militar del Ejército en Chiapas confirma y ratifica la aplicación de la doctrina de seguridad nacional importada, más que un punto de vista institucional sustentado en una "doctrina militar mexicana".

Después de un período de aparente estabilidad política y social, que coincide con el cambio de modelo económico desde

el sexenio de Miguel de la Madrid, este último, con motivo de la violencia política en Centroamérica (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) ordena el aumento de la presencia militar en Chiapas y en el sureste del país, con el objetivo táctico de proteger instalaciones estratégicas de un hipotético ataque del exterior y para disuadir y repeler las incursiones del ejército guatemalteco, específicamente de los Kaibiles (fuerzas especiales de contraguerrilla) en los campos de refugiados guatemaltecos, ubicados en esta zona fronteriza.

El 1º de enero de 1994, casi a finales del sexenio salinista y coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (culminación del salinismo económico), irrumpe en el escenario político, una inesperada rebelión armada en Chiapas llevada a cabo por un grupo de guerrilla, con bases sociales en las comunidades indígenas, denominado por ellos mismos: Ejército Zapatista de Liberación Nacional. "La rebelión iniciada el primer día del año de 1994 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tomó al México moderno por sorpresa, sacudiéndolo hasta sus cimientos y recordando a los festejantes del año nuevo otra realidad nacional: la anarquía, la pobreza y el racismo."<sup>393</sup> El levantamiento zapatista no surgió de la simple casualidad histórica, ni fue producto de la decisión irreflexiva de un grupo de guerrilleros ("profesionales de la violencia", los calificó el gobierno en turno), ni tampoco ha sido un evento

aislado, circunstancial e independiente del contexto nacional: fue el resultado de años de autoritarismo, opresión y represión en contra de las comunidades indígenas, por parte de la oligarquía terrateniente, los gobernantes estatales y las fuerzas de seguridad, incluyendo al propio ejército. "A finales de 1992 y durante 1993, el ejército participó en una campaña contrainsurgente sigilosa pero brutal, que contribuyó a que los rebeldes recibieran el apoyo popular."<sup>394</sup>

Sin embargo, el EZLN no es una simple guerrilla clásica o tradicional (que se caracteriza por ser un grupo guerrillero (o "foco insurreccional" según la tesis de Ernesto Guevara) con motivación ideológico-política y preparación en cuestiones militares; con un conocimiento absoluto del terreno y capacidad de adaptación al mismo; en constante y permanente movimiento; que hace uso primordial del "factor sorpresa"; con rapidez en el repliegue y dispersión de las fuerzas rebeldes; obtención de información y abastecimiento logístico en la población civil; búsqueda de legitimidad (de la sociedad civil) a sus acciones armadas y al movimiento insurgente en su conjunto; por último, toda vez, que no es una guerra de posiciones, sino de movimientos, estratégicamente se está a la ofensiva y no a la defensiva), es una guerrilla, que además de las características anteriormente descritas, ha hecho uso, de manera inteligente, de la "guerra psicológica" más que de las operaciones militares, y, dentro de la misma, de un extraordinario manejo

de la "propaganda política" (comunicados del EZLN y del Comandante Marcos por vía de los medios de comunicación: periódicos, revistas, radio, televisión e internet, a nivel nacional e internacional). En tal sentido, los zapatistas siempre han tomado la iniciativa, y por lo tanto, le han llevado ventaja al propio poder estatal (sin embargo, en este primer semestre del 98 han arreariado los discursos políticos, especialmente del presidente, y la contra-propaganda antizapatista, saturando los medios de comunicación).

Esta táctica política, permitió a los zapatistas obtener reconocimiento y apoyo a su movimiento rebelde, a nivel nacional e internacional: de las comunidades indígenas (bandera de su lucha política y armada); de sectores progresistas dentro de la Iglesia Católica, especialmente de quienes han asumido la enseñanza de la "Teología de la Liberación" (calificados en forma imprudente, por Ernesto Zedillo, como teólogos de la violencia) y la Orden de los Jesuitas; de sectores progresistas dentro de la sociedad civil (profesionistas, intelectuales, estudiantes, clases medias, etc.); Organizaciones No Gubernamentales (ONG) defensoras de los "derechos humanos" (tanto nacionales como extranjeras). Si bien es cierto, que la movilización social de estos grupos o sectores han detenido en dos ocasiones los enfrentamientos militares (enero del 94 y febrero del 95), esto no ha impedido la guerra sucia (Guerra de Baja Intensidad) en contra de las comunidades indígenas. "El guión

respondía a los parámetros conceptuales de la guerra contrainsurgente según la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, remozada por los estrategas del Pentágono bajo la denominación de "guerra de baja intensidad", ..."<sup>395</sup>

Ahora bien, ante esta insólita emergencia de la guerrilla de los noventas (EZLN, y posteriormente EPR) en nuestro país, el Estado y sus fuerzas armadas, aparentemente son tomados por sorpresa (en medios periodísticos se afirma que la inteligencia política (CISEN-SG) y la inteligencia militar (S:2-SDN) tenían información al respecto: pero que, o bien se menospreció tal situación "subversiva"; o por no afectar la aprobación y firma del TLC por parte de los Estados Unidos, se tomó la decisión presidencial de no intervenir militarmente), en todo caso, su respuesta fue inmediata pero no contundente: "... el gobierno se movilizó para aplastar la rebelión y destinó 15 mil efectivos del ejército para combatir a dos mil rebeldes. Sus destrezas para el combate menguadas por actividades no militares, tales como acciones cívicas y lucha contra el narcotráfico, no fueron suficientes para sofocar rápidamente la rebelión..."<sup>396</sup> Es decir, en ese momento decisivo para el Estado, los factores de "superioridad numérica", de "concentración de fuerzas en el teatro de operaciones militares" y de la implementación de las "operaciones de contra guerrilla" por parte del Ejército, no fueron suficientes para derrotar militarmente a los rebeldes zapatistas (no hay que olvidar, que la fuerza aérea

también fue utilizada para llevar a cabo vuelos de reconocimiento, vuelos razantes para intimidar a la población civil (básicamente comunidades indígenas) y, literalmente, bombardeos a "supuestas" posiciones enemigas).

El ataque militar por parte del Ejército es detenido por órdenes del Presidente Salinas, con el propósito de llevar a cabo negociaciones políticas; motiva su decisión la presión a nivel nacional e internacional (resultaba paradójica la entrada de México al primer mundo y la represión militar a fuerzas guerrilleras y, específicamente a las comunidades indígenas en tiempos de modernidad económica y cambio estructural). Cabe resaltar dos eventos políticamente significativos: por una parte, en escasos 12 días (enero del 94) de conflicto militar, el EZLN obtuvo una correlación de fuerzas favorable a su causa y a su movimiento, lo cual le permite tener "capacidad de negociación" frente al propio poder gubernamental (hecho extraordinario, que no había sido logrado por otros grupos guerrilleros latinoamericanos en tan poco tiempo; los casos de El Salvador y Guatemala, donde se llegó a una paz formal después de años de negociaciones, sólo se dió esta posibilidad real después de varios años de enfrentamiento militar, de miles de bajas en la población civil y graves daños a sus respectivas economías nacionales); por otro lado, el gobierno de Ernesto Zedillo (en febrero de 1995) mostrando incapacidad política y carencia de vocación pacifista, decide y ordena al Ejército pasar a la ofensiva

militar sobre posiciones zapatistas, lo cual, lejos de obtener una victoria inmediata, provoca nuevamente una serie de reacciones de protesta, tanto a nivel interno como externo; lo que a su vez, se traduce en un retroceso en las negociaciones políticas demostrando la insensibilidad de los gobernantes y su opción por la violencia militar.

En términos generales, la solución al conflicto militar de Chiapas (dentro del cual nos interesa resaltar la posición y función del Ejército como factor real de poder, más que formal, como parte del sistema político mexicano) por parte del Gobierno Federal se ha expresado en su doble discurso: en primer lugar, aparentemente político-jurídico, es decir, se busca alcanzar una "paz negociada"; en segundo lugar, materialmente político-militar, esto es, se pretende la derrota militar de los zapatistas, por medio de una nueva estrategia política y militar: la Guerra de Baja Intensidad.

En el primer caso, en el presente sexenio, por iniciativa del Presidente Zedillo, el Congreso de la Unión decretó la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas (de fecha 11 de marzo de 1995): "Artículo 1.- Esta ley tiene por objeto establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1º de enero de 1994 en el Estado de Chiapas. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá como EZLN el grupo de personas que

se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto a que se refiere el párrafo anterior."<sup>397</sup>

Este ordenamiento jurídico, que establece como imperativo categórico el "Estado de Derecho" (como causa primera y última de la justificación del ejercicio del poder), prescribe las bases jurídicas para la negociación política entre el Gobierno Federal y el EZLN con la participación de la Comisión de Concordia y Pacificación. "Artículo 8.- Se crea la Comisión de Concordia y Pacificación, integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, ..." <sup>398</sup> De lo anteriormente citado, se puede inferir, que se pretende dar legalidad a las partes con la presencia del Poder Legislativo e institucionalizar el conflicto dentro de los cauces del orden constitucional. Inclusive, se reconoce jurídicamente al EZLN, no como "transgresores de la ley" o "profesionales de la violencia", sino como una "organización de ciudadanos" que se "inconformó" por diversas causas, en este sentido, se ordena a las autoridades judiciales y a la PGR, lo siguiente: "Artículo 4.- ...las autoridades judiciales competentes mantendrán suspendidos los procedimientos iniciados en contra

de los integrantes del EZLN, que se encuentren sustraídos de la acción de la justicia, y ordenarán que se aplaze por dicho término el cumplimiento de las órdenes de aprehensión dictadas dentro de dichos procedimientos. De igual manera, la Procuraduría General de la República suspenderá, por el mismo plazo, las investigaciones relativas a los hechos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley."<sup>399</sup>

Después de un proceso de diálogo y negociación entre ambas partes (GF y EZLN), con la presencia y el apoyo de las Comisiones de Intermediación y de Concordia y Pacificación, en febrero de 1996 se firmaron los "Acuerdos de San Andrés Larráinzar" en materia de "Derechos y Cultura Indígena" y se convinieron en hacerlos llegar a las instancias formales de debate y decisión nacional (Congreso de la Unión y Cámara de Diputados de Chiapas) para su discusión y aprobación. Es importante subrayar, que en ese momento el Gobierno Federal acepta y asume un conjunto de compromisos que el Estado Mexicano debe cumplir con los pueblos indígenas. Posteriormente, a fines del mismo año (96), el Gobierno Federal, por conducto del Presidente, se desdice de sus compromisos pactados presentando "observaciones" a los "Acuerdos de San Andrés" y argumentando cuestiones de inconstitucionalidad de los mismos. Con esta decisión absurda e ilógica, se da un retroceso en todo lo pactado, no obstante, el Presidente presentó su iniciativa de ley,

privilegiándose el "principio de autoridad" o "Razón de Estado" hasta el momento (1998).

En el segundo caso, si bien es cierto que las Fuerzas Armadas aparentemente fueron tomadas por sorpresa el 1° de enero del 94 y en 12 días no pudieron derrotar militarmente a los zapatistas, el "cese al fuego" ordenado por el Presidente, no impidió al Ejército reestructurar su estrategia militar y pasar a la ofensiva en estos últimos años, bajo una forma sofisticada, denominada: Guerra de Baja Intensidad (también importada de la teoría y práctica del Ejército de los Estados Unidos, aplicada cuando menos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala). Esta G.B.I., versión corregida y aumentada de las estrategias y tácticas de los sesentas y setentas, sustentada ideológicamente en la Doctrina de Seguridad Nacional, en contra de la guerrilla o subversión (acción cívica, acciones encubiertas, defensa interna, operaciones de contrainsurgencia, etc.), consta de los siguientes puntos, según el Plan de Campaña de la Secretaría de la Defensa Nacional, citado por la Revista Proceso:

"Secretaría de la Defensa Nacional  
c.g. en: Tuxtla Gtz., Chis.  
VII Región Militar/Octubre 94  
Sección Quinta  
Plan de Campaña Chiapas 94.

- I. Situación estratégica-operacional
  - A. Directiva de la Secretaría de la Defensa Nacional .../...
  - g. Deberá ejecutar en forma coordinada, entre otras, las siguientes operaciones:
    1. Tácticas.
    2. De Inteligencia.
    3. Psicológicas.
    4. Asuntos Civiles (incluye el plan de auxilio a la población y sus recursos).
    5. Protección de la población y sus recursos.
    6. De asesoramiento (organización de las fuerzas de autodefensa).
    7. Logísticas."<sup>400</sup>

Según este "Plan de Campaña", son muy explícitos y precisos los objetivos políticos y militares que pretende el Ejército, y, en última instancia el Gobierno Federal: "a. El objetivo político de estas operaciones es: alcanzar y mantener la paz; b. El objetivo estratégico y operacional es: destruir la voluntad de combatir del EZLN, aislándolo de la población civil y lograr el apoyo de ésta en beneficio de las operaciones; c. El objetivo táctico de las operaciones es: destruir y/o desorganizar la estructura política militar del EZLN."<sup>401</sup> Como se puede observar e inferir, desde el punto de vista político y militar, estamos ante la presencia material de una auténtica y literal "GUERRA" (no declarada), pero de

"baja intensidad", es decir, un conflicto en que aparentemente no son percibidas, por la sociedad civil (nacional e internacional), la magnitud de las operaciones militares que tienen la misma intensidad bélica que una guerra declarada formalmente. El esquema militar que aplican el gobierno y el ejército en el conflicto chiapaneco, es toda una guerra planeada desde todos los ángulos posibles, disponiendo de todos los recursos económicos, materiales y humanos para su aplicación: "... los informes oficiales nunca revelarán a cuánto han ascendido los costos de la guerra de baja intensidad en Chiapas, que con su óptica no convencional y política de conflicto puso el acento en unidades militares móviles (grupos de élite, de reacción inmediata y órganos estilo comando) y en el apoyo aéreo (aviones y helicópteros artillados, tropas helitransportadas)."<sup>402</sup>

El alto mando del Ejército se avocó a la creación de unidades militares de "reacción inmediata" (fuerzas especiales), en 1994 el gobierno de Salinas de Gortari aprobó la creación del "Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales" (GAFFE) integrado por efectivos adiestrados en operaciones contrainsurgentes y, que un principio, quedaron ubicados en el sureste del país como parte de la "Fuerza de Tarea Arcoiris" (creada y encargada de hacer frente al EZLN). Entre 1994 y 1997 los cursos militares más solicitados por la Secretaría de la Defensa Nacional al Pentágono, para sus oficiales, fueron los siguientes: Inteligencia Militar,

Operaciones Psicológicas, Comandos y Operaciones Antidrogas. En este sentido, el gobierno de los E.U.A. aprobó para el año fiscal de 1998, un presupuesto militar costoso (un millón de dólares) destinado al adiestramiento de oficiales mexicanos, siendo uno de los más elevados que algún país latinoamericano haya recibido para el entrenamiento de sus fuerzas armadas en distintas instituciones educativas del Ejército Norteamericano, especialmente, en la "Escuela de las Américas". "Los muchachos que fueron al Fuerte Benning, en Georgia, y antes al Fuerte Gulik, en Panamá, han regresado y están operando. Acudieron a la famosa Escuela de las Américas a aprender tácticas constrainsurgentes, inteligencia militar, operaciones psicológicas, combate y otras técnicas bélicas .../... En los dos últimos años, el Ejército ha enviado a 384 oficiales de las fuerzas armadas a recibir entrenamiento. En 1997 los militares mexicanos constituyeron cerca del 30 por ciento del total de alumnos de la Escuela de las Américas."<sup>403</sup>

Dos de los puntos centrales de la GBI contemplados en el Plan de Campaña del ejército mexicano (que se inscriben dentro de la lógica autoritaria y represiva de la seguridad nacional, contraria al Estado de Derecho), son: la organización de las "fuerzas de autodefensa" o "grupos paramilitares" y el control de la población civil: ambos aspectos violatorios de los derechos humanos. En el primer caso, el plan operativo ordena la creación de grupos paramilitares (de extracción civil o de las fuerzas de

seguridad pública) que sirven de apoyo a las operaciones militares realizadas por el propio Ejército y que se encuentren subordinadas al mismo. "1. Organizar secretamente a ciertos sectores de la población civil, entre otros, a ganaderos, pequeños propietarios caracterizados con un alto sentido patriótico, quienes serán empleados a órdenes en apoyo de nuestras operaciones."<sup>404</sup> Es obvia la participación directa del Ejército en la organización (reclutamiento, adiestramiento, abastecimiento y movilización) de estas fuerzas paramilitares que tan eficazmente han cumplido sus misiones tácticas de reconocimiento (espionaje), hostigamiento y asesinatos dentro de la población civil (comunidades indígenas). "...en el período 1994-1996 murieron en Chiapas por problemas agrarios más de 600 campesinos de una docena de organizaciones de base diferentes; todos a manos de agentes de Seguridad Pública del Estado, "guardias blancas" o paramilitares."<sup>405</sup> Sin olvidar, entre otras, las masacres de Aguas Blancas (1996), Acteal (1997), el Bosque y el Charco (1998).

A su vez, este permanente hostigamiento militar, paramilitar y policiaco, ha provocado constantes desplazamientos de la población civil, siendo aprovechado este hecho migratorio (bajo presión) por el ejército para ejercer un control político-administrativo, arbitrario e ilegal, sobre la misma población, lo que se traduce en un cerco militar más que una supuesta protección a los

habitantes de estas comunidades indígenas. "En su aspecto práctico, el control de poblaciones consiste en la reubicación de los desplazados en nuevos asentamientos (aldeas estratégicas o equivalentes), genéricamente en condiciones de hacinamiento y en donde el alimento y las medicinas recibidas terminan generando dependencia y quebrando resistencias, ..."406 En conclusión, el objetivo político-militar consiste en penetrar y destruir la infraestructura social (bases de apoyo) de la insurgencia zapatista mediante el empleo de la violencia física (guerra) y psicológica (esta última denominada guerra psicológica). Habría que considerar, desde la perspectiva del discurso constitucional, si la atribución formal de "garantizar la seguridad interior" significa e implica llevar a cabo una GUERRA (en el amplio sentido de la palabra) en contra de la población civil y, específicamente, en contra de las comunidades indígenas.

En enero de 1994, no tan sólo el EZLN hizo acto de presencia en el escenario político, sino también el ejército adquirió relevancia política, constituyéndose de "factor potencial de poder" en "factor real de poder" al interior del Estado Mexicano y de la sociedad civil. En estos cuatro años, el ejército ha fortalecido su intervención en la lucha contra el narcotráfico, en el combate contra la guerrilla, en la seguridad pública (militarización de las fuerzas policiacas) e incrementado sus funciones de inteligencia política. En tal

sentido, al manejar en su totalidad la seguridad pública y la seguridad nacional, ello le permite tener capacidad de negociación con los otros grupos de poder al interior del sistema político e ingerencia en la toma de decisiones en el gobierno federal. Pero quizá, todavía más grave y peligroso para la soberanía nacional, es su relación (tercer vínculo) con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, que más bien parece una subordinación a sus concepciones doctrinales, estratégicas, tácticas y de material bélico. "Con un dominio enorme sobre la toma de decisiones estratégicas de política financiera, económica y diplomática de México, a Estados Unidos le faltaba cerrar el círculo en el área militar."<sup>407</sup>

#### **4) MATERIA EXPROPIATORIA.**

Prevista en el artículo 27 constitucional, consiste en la facultad (poder) presidencial para "recuperar en beneficio de la Nación" (causa de utilidad pública), aquellos bienes nacionales que sean utilizados, usufructuados y explotados por particulares, así como la prestación de servicios públicos, que hayan sido otorgados en concesión por el Ejecutivo Federal. "Art. 17.- Corresponde al Ejecutivo Federal: .../... II. Incorporar al dominio público, mediante decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación;"<sup>408</sup> Interpretamos esta atribución constitucional, como una reserva estratégica

en la capacidad de decisión e intervención del Estado Mexicano en la defensa y protección de los recursos naturales y de las áreas vitales de la economía nacional: es obvio que esta facultad se inscribe dentro del contexto del Proyecto Nacionalista Revolucionario, actualmente rebasado por el paradigma neo-liberal.

No hay que olvidar los casos significativos de la expropiación petrolera y la nacionalización bancaria, que en su momento se constituyeron como decisiones de Estado en defensa de la soberanía nacional y para protección de la seguridad nacional. "Art. 1º.- Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Compañía Mexicana de Petróleo El Aguila, S. A., ..."409 "Artículo Primero.- Por causas de utilidad pública se expropian a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que

se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito."<sup>410</sup>

##### **5) MATERIA DE EXPULSION DE EXTRANJEROS.**

Esta facultad se encuentra establecida en el artículo 33 constitucional, que textualmente afirma lo siguiente: "... pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país."<sup>411</sup> A su vez, esta atribución ("facultad discrecional", que se traduce en arbitraria, por cuanto que no existe constitucionalmente una precisión específica de causa, motivo, razón o circunstancia, por la cual el ejecutivo deba expulsar a los extranjeros, salvo su propio "juicio", o en última instancia, por razones de Estado o de seguridad nacional) es ejercida materialmente por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración.

En principio, esta prerrogativa presidencial se justificaría por razones de la Seguridad del Estado (que no desistema político y del grupo en el poder) en términos políticos, económicos y militares. En materia jurídico-penal, el Código Penal establece como delito federal el "espionaje", referido esencialmente a los extranjeros, como una conducta

grave que afecta a la "seguridad de la Nación" (que no seguridad nacional, en el sentido de un enemigo interno, que en esta concepción político-militar lo puede ser un nacional). "Art. 127.- Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de cincuenta mil pesos al extranjero que en tiempo de paz, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le de instrucciones, información o consejos."<sup>412</sup>

Por otra parte, la política exterior del Estado Mexicano, tradicionalmente siempre se caracterizó por su solidaridad internacional, es decir, por el recibimiento y protección de asilados políticos y refugiados de otros países, fundamentalmente latinoamericanos. Acatando y cumpliendo con el principio jurídico-político de la no-intervención, el Estado y los gobiernos postrevolucionarios (hasta antes de la llegada del grupo tecnócrata al poder) fueron solidarios con todas aquellas personas perseguidas por sus ideas políticas o por cuestiones de guerra civil: españoles, chilenos, argentinos, guatemaltecos, etc. Sin embargo, a raíz de la rebelión armada en Chiapas (inclusive desde el gobierno salinista se limitó la entrada de perseguidos políticos a territorio nacional, un ejemplo muy obvio, fue la Embajada mexicana en Panamá que permaneció cerrada durante la invasión militar de los U.S.A. a ese país

y no precisamente por cuestiones de seguridad, sino para evitar e impedir la entrada de ciudadanos panameños ante la posibilidad de solicitar asilo político) nuestro país se convirtió en centro de atención e interés internacionales desde el punto de vista periodístico.

Las constantes notas informativas (desde el 1° de enero del 94 hasta la fecha) que dan cuenta de las violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y de seguridad pública en contra de las comunidades indígenas, provocó la presencia de organismos defensores de los derechos humanos y de observadores internacionales en la zona del conflicto. Esto motivó, a su vez, que el actual gobierno zedillista, argumentando "intervención en asuntos políticos", "violaciones a las leyes y a la soberanía nacional", haya tomado la decisión de expulsar (con fundamento en el artículo 33 constitucional y la Ley de Población) a los extranjeros, cuyo único "delito" ha sido confirmar las condiciones sociales, económicas y militares en que se encuentran los indígenas en la región chiapaneca. "Art. 126.- En los casos en que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional, la expulsión será definitiva. En todos los demás casos la Secretaría de Gobernación señalará el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país."<sup>413</sup> En tal sentido, el gobierno mexicano ha proyectado al exterior una imagen autoritaria, intolerante, represiva y

violatoria de las garantías constitucionales, poniendo en entredicho, el supuesto Estado de Derecho.

#### **6) MATERIA DE INDULTO.**

La fracción XIV del artículo 89 constitucional, faculta al Presidente para conceder, conforme a las leyes respectivas, el indulto (perdón) a los reos sentenciados por delitos del orden federal y del orden común. Consiste en el perdón que otorga el Ejecutivo, previa solicitud, a una persona que le ha sido impuesta una pena (privativa de la libertad) en virtud de una sentencia irrevocable dictada por un Juez Penal (federal o común). "Tradicionalmente se ha considerado que el indulto constituye una gracia, que tiene por objeto subsanar errores judiciales, sin atender al sagrado principio de la cosa juzgada, o atenuar una pena excesiva, o atender a consideraciones de conveniencia social o política."<sup>414</sup>

Si bien es cierto, que el indulto es un acto de poder del Presidente, esta prerrogativa se encuentra limitada por el discurso formal (Código Penal) es decir, por su regulación jurídica; en todo caso, materialmente esta facultad implica y significa la intervención del Ejecutivo Federal en la decisión (sentencia) emitida por otra autoridad, hipotéticamente de igual jerarquía: el Poder Judicial. "Cuando la conducta observada por el sentenciado refleje un

alto grado de readaptación social y su liberación no represente un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, conforme al dictamen del órgano ejecutor de la sanción y no se trate de sentenciado por traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, .../..., se le podrá conceder indulto por el Ejecutivo Federal, en uso de sus facultades discrecionales,..."<sup>415</sup> Como se puede observar, este precepto penal, aparentemente, dispone una serie de condiciones y requisitos para conceder el indulto presidencial.

Sin embargo, en el caso de los "delitos contra la seguridad de la Nación" (delitos políticos), el Presidente contaría con un instrumento formal (y material), la facultad de iniciar proyectos de ley, como en el caso de las Leyes de Amnistía (olvido), ante el Congreso de la Unión para su discusión y aprobación. Como ejemplos estarían las leyes de amnistía, por diferentes causas, de José López Portillo y Carlos Salinas, respectivamente: "Art. 1º.- Se decreta amnistía en favor de todas aquellas personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, ante los tribunales de la Federación o ante los Tribunales del Distrito Federal en materia del fuero común, hasta la fecha de entrada en vigor de la presente ley, por los delitos de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la rebelión, o por conspiración u otros delitos cometidos formando parte de

grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país, que no sean contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro."<sup>416</sup>

"Art. 1º.- Se decreta amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia, o que tengan relación con ellos, suscitados en varios municipios del Estado de Chiapas del día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro al día veinte del mismo mes y año, a las quince horas."<sup>417</sup> En el primer caso, la causa de amnistía es el movimiento estudiantil de 1968, y en el segundo caso, se refiere al conflicto armado en Chiapas: en ambos casos se pretende una reconciliación pacífica y una búsqueda de legitimidad por parte del Estado.

## **7) MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA.**

Dentro del ámbito del Poder Ejecutivo existen un conjunto de instituciones jurídico-políticas (fiscalías) cuyo objetivo es la "procuración de justicia" en diversas materias (quizá la más conocida sea la "penal"): fiscal, militar, agraria, del trabajo, del consumidor y familiar; y cuyos nombramientos, políticas, organización y funcionamiento dependen del Presidente, por conducto de los Secretarios de Estado respectivos. En todo caso, lo que nos interesa

resaltar es el amplio poder de decisión que dentro de la cadena de mando, detenta y ejerce el propio Presidente en relación con las distintas procuradurías que monopolizan las acciones acusatorias o fiscalizatorias ante los tribunales pertenecientes al Poder Judicial y al propio Poder Ejecutivo.

**a) PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.**

"La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente./. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo." <sup>418</sup> Corresponde a la Procuraduría General de la República (M.P.F.) la investigación, persecución, y aprehensión (previa solicitud de un juez penal), de los presuntos responsables que hubiesen cometido delitos federales: delitos contra la seguridad de la nación (delitos políticos); delitos contra la seguridad pública; delitos contra la salud (narcotráfico); delitos cometidos por los funcionarios públicos; delitos contra la economía pública; delitos electorales; y, delincuencia organizada; así como su consignación (monopolio del ejercicio de la acción penal) ante los tribunales federales,

presentando las pruebas que acrediten la presunta responsabilidad de los procesados e interponer todos los recursos jurídicos necesarios (apelación o juicio de amparo) en contra de las resoluciones dictadas por los jueces, cuando las mismas afecten a las víctimas de un delito.

Como ya es costumbre en cada sexenio, el uso y abuso del poder presidencial para "corregir" formalmente lo anteriormente elaborado por otros presidentes, el actual titular del Ejecutivo Federal envió un proyecto de ley (discurso del poder) al Congreso de la Unión para su estudio y discusión: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, misma que fue aprobada en su momento (mayo de 1996). "Art. 1º.- Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,..."<sup>419</sup>

Posteriormente, el Presidente, con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional, elaboró el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (de 1996). "Art. 1º.- El presente reglamento tiene como objeto establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros

ordenamientos le encomienden al Procurador y al Ministerio Público de la Federación."420

Ahora bien, es importante mencionar, que en este Reglamento de la P.G.R. se crea la "Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales", dentro del contexto de la última reforma electoral; también, se confirmó la existencia formal del "Instituto Nacional para el Combate a las Drogas" como Unidad Especializada del Ministerio Público de la Federación. En noviembre de 1996, dentro del marco jurídico penal (represivo), fue creada la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (que posteriormente comentaremos) que implicó reformas constitucionales, en lugar de que la propia ley se sometiera a la Constitución. En abril de 1977, por decreto presidencial, se suprime formalmente el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y se crea la "Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud", además, se crea la "Unidad Especializada en Delincuencia Organizada". De esta forma, quedó constituido el discurso formal zedillista respecto de la procuración de justicia en materia penal y de la P.G.R. como institución integrante del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

#### **b) PROCURADURIA FISCAL DE LA FEDERACION.**

Dentro del área de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de la política del gasto público (ingresos

y egresos), se cuenta con una instancia que representa a la Federación en controversias fiscales. "Art. 2.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con los servidores públicos y unidades administrativas: ... Procurador Fiscal de la Federación..."<sup>421</sup> Cabe aclarar, que el anterior precepto se encuentra en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborado por el Presidente en turno con fecha del mes de septiembre de 1996, con el propósito de reestructurar dicha dependencia, en términos de su política económica.

En virtud de un "Acuerdo" decretado por la Cámara de Senadores, de fecha 27 de mayo de 1987, se precisa que los nombramientos de los "empleados superiores" de Hacienda, entre estos el Procurador Fiscal de la Federación, llevados a cabo por el Ejecutivo Federal, requieren de la "ratificación" del propio Senado de la República o Cámara de Senadores, lo que bien se puede traducir como un acatamiento al poder presidencial. A su vez, el Procurador Fiscal, será asistido por los Subprocuradores Fiscales Federales de Legislación y Consulta; de Amparos; de Asuntos Financieros; y de Investigaciones; por el Director de Técnica Operativa; así como los abogados hacendarios, investigadores e inspectores que se requieran.

Posteriormente, por "Acuerdo" del entonces Secretario de Hacienda: Guillermo Ortiz, de fecha 30 de junio de 1997,

ordenó la adscripción a la Procuraduría Fiscal de la Federación de las Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta, Subprocuraduría Fiscal de Amparos, Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros y Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones, anteriormente autónomos respecto de la Procuraduría Fiscal, centralizando con ello la unidad de mando, decisión y acción. Una de las funciones (represivas) de esta institución fiscal, es la siguiente: "XXVI Ejercer en materia de infracciones o delitos fiscales las atribuciones señaladas a la Secretaría en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes, e imponer las sanciones correspondientes por infracciones a dichas leyes, excepto cuando compete imponerlas a otra unidad o autoridad administrativa de la Secretaría; ..."422

**c) PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA MILITAR.**

El artículo 13 constitucional plantea el "fuero de guerra" (jurisdicción militar) para los delitos y faltas contra la disciplina militar, lo cual implica la creación de instituciones de procuración y administración de justicia militar (que tienen la prohibición constitucional de extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército), autónomos e independientes de la jurisdicción civil y regulados por el Código de Justicia Militar, siendo una de ellas: la Procuraduría General de Justicia Militar.

"Art. 35.- A la Procuraduría General de Justicia Militar, independientemente de sus funciones de averiguación y persecución de los delitos contra la disciplina militar, le corresponde dictaminar sobre las dudas o conflictos de orden jurídico que se le presenten en asuntos de la competencia de la Secretaría."<sup>423</sup>

Conforme a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, es facultad del Mando Supremo (Presidente) nombrar al Procurador General de Justicia Militar. Además, la Procuraduría cuenta con la Policía Judicial Militar que depende directamente de la misma, y que sólo puede llevar a cabo órdenes de aprehensión en contra de personal militar. En todo caso, lo que nos interesa resaltar son dos cuestiones: por una parte, que el ejército, en su capacidad de autosuficiencia, cuenta con su propia procuración de justicia, en principio no sometida a la jurisdicción civil; y por otro lado, dentro de la cadena de mando, esta institución se ubica dentro del área del poder ejecutivo.

#### **d) PROCURADURA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO.**

En el ámbito de competencia de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (encargada de la política laboral: control de conflictos obrero-patronales), se encuentra una instancia facultada formalmente para la defensa de los trabajadores, como claro ejemplo de la intervención del Estado en la

mediatización de la "lucha de clases". "Artículo Primero.- La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo es un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y tendrá, en al ámbito de sus facultades, las siguientes funciones: I. Representar y asesorar a los trabajadores y a los sindicatos formados por los mismos, ante cualquier autoridad, resolver sus consultas jurídicas y representarlos en todos los conflictos que se relacionen con la aplicación de normas de trabajo o se deriven de las mismas relaciones; ..."424 El reglamento de esta Procuraduría fue elaborado por el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez, sexenio caracterizado por su populismo y demagogia. Siendo un organismo desconcentrado, dentro del área de la administración pública centralizada, si bien la designación es hecha por el Secretario de Trabajo y Previsión Social, obviamente sería con aprobación del Ejecutivo Federal.

**e) PROCURADURA AGRARIA.**

La antiquísima problemática agraria en nuestro país, se ha prestado a la creación de una serie de ordenamientos jurídicos e instituciones políticas, cuyo objetivo ha sido, en teoría, la regulación formal de la tenencia de la tierra y el manejo de los conflictos agrarios por parte del Estado. La actual Ley Agraria, elaborada en el sexenio salinista (que

con base en su política económica, acabó con la reforma agraria y los instrumentos jurídicos que la sustentaban), establece una instancia jurídico-política, con supuestos fines de servicio social en la defensa de los derechos de los distintos grupos que conforman el sector campesino, sujeto y objeto de las políticas populistas de los gobiernos postrevolucionarios. "Art. 134.- La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria."<sup>425</sup>

El Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente, también, los demás funcionarios serán designados y destituidos libremente por el Ejecutivo Federal a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria. En este sentido, la Procuraduría Agraria junto con la Secretaría de la Reforma Agraria se han constituido en instancias de intervención directa del Ejecutivo Federal en los constantes y permanentes conflictos agrarios. "Art. 4.- La Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendiente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, la colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural."<sup>426</sup> Paradójicamente, el discurso formal neoliberal fundamenta la intervención del Estado en la procuración de la justicia agraria y, por otro lado, marca su

retirada de la reforma agraria, esencia y razón de ser, de las instituciones estatales postrevolucionarias.

**f) PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

Una de las facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, es la de regular las medidas de "protección al consumidor". En tal sentido, durante el sexenio salinista se elaboró la Ley Federal de Protección al Consumidor (de diciembre de 1992), cuya finalidad es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las "relaciones entre proveedores y consumidores", y para tal efecto, instituyó a la Procuraduría Federal del Consumidor. "Art. 20.- La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores."<sup>427</sup> La propia ley dispone, que el Procurador Federal del Consumidor será designado por el Presidente en uso de sus facultades de nombramiento; a su vez, el Procurador tendrá, entre otras, la siguiente atribución: "Art. 27.- .../... VII. Establecer los criterios para la imposición de sanciones que determina la ley, así como dejarlos sin efecto, reducirlas, modificarlas, o

conmutarlas, cuando a su criterio se preserve la equidad;  
..."<sup>428</sup>

Como se puede observar, son varias las instituciones gubernamentales de "procuración de justicia" (que no de "impartición de justicia") que dependen directamente del poder ejecutivo, no tan sólo por los nombramientos que lleva a cabo el presidente, sino también por los distintos ordenamientos jurídicos (acuerdos, circulares, reglamentos y leyes, estas últimas, formalmente elaboradas por el poder legislativo), en virtud de los cuales instrumenta su "política de procuración de justicia", de acuerdo a su programa político, económico y social, general.

### **c) FACULTADES JURISDICCIONALES.**

La "administración e impartición de justicia" constituye una de las funciones fundamentales del Estado, e inclusive, tradicionalmente existe un poder encargado de tal función (Poder Judicial), autónomo e independiente de los otros dos poderes (ejecutivo y legislativo). Sin embargo, en nuestro sistema jurídico, previsto por la Constitución, se le otorgan "atribuciones jurisdiccionales" al Poder Ejecutivo ("decir el derecho" o "resolver controversias jurídicas"), lo cual se traduce en un conjunto de Tribunales Jurisdiccionales (fiscal, militar, agrario, de conciliación y arbitraje, y tutelar para menores) facultados para impartir justicia,

semejantes a los Tribunales Federales, en cuanto a su capacidad de decisión, que integran el Poder Judicial Federal. "Aunque la competencia constitucional del Presidente de la República esté integrada primordialmente con las facultades administrativas que hemos reseñado y comprenda también a las legislativas en los términos a que igualmente aludimos, incluye asimismo por modo excepcional, facultades jurisdiccionales."<sup>429</sup> En este sentido, el poder ejecutivo se constituye en juez y parte (procuración e impartición de justicia) en algunas materias jurídicas estratégicas, reservadas al área de su competencia, como parte substancial del presidencialismo mexicano.

#### **1) SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.**

El Presidente, como jefe de la Administración Pública Federal, dispone de un conjunto de atribuciones y facultades que ejerce dentro del campo de la administración pública centralizada y paraestatal, como es la función judicial de imponer sanciones administrativas a los funcionarios públicos, a través de la Secretaría de la Contraloría. "Art. 37.- A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos: .../... XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que

correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público,..."<sup>430</sup> Según la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los funcionarios públicos de las dependencias administrativas que incurran en "responsabilidad", por el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley, serán sancionados por la "contraloría interna" de la Secretaría de Estado, Organismo Descentralizado o Empresa Paraestatal donde labore el "servidor público" o por la Secretaría de la Contraloría. "Art. 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en: I. Apercibimiento privado o público; II. Amonestación privada o pública; III. Suspensión; IV. Destitución del puesto; V. Sanción económica; y, VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público."<sup>431</sup>

Cabe precisar una cuestión muy importante desde el punto de vista político, por disposición legal (de la Ley Federal de Responsabilidades y Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, este último elaborado por el actual presidente) los "contralores internos" de las dependencias o entidades administrativas, incluyendo el de la Secretaría de Contraloría, serán designados directamente por el Presidente, y sólo serán responsables, política y administrativamente, ante él. "Art. 13.- La Contraloría Interna de la Secretaría, adscrita

directamente al Secretario, estará a cargo de un Contralor Interno designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él. El Contralor Interno tendrá, además de las atribuciones que competen a la unidad administrativa a su cargo en los términos de este Reglamento, las facultades que específicamente le confieren el Titular del Ejecutivo Federal y el de la Secretaría."<sup>432</sup> Lo anteriormente transcrito, significa que hay una subordinación directa de los "contralores internos" respecto del Presidente, y por lo tanto, de las decisiones más inmediatas que toma en relación con las sanciones administrativas.

Ahora bien, la Secretaría de la Contraloría impondrá las sanciones administrativas mediante un procedimiento específico señalado por la propia ley, sin embargo, se requerirá de la autorización del Presidente cuando la suspensión temporal impuesta a un funcionario público, pertenezca este último, al área del poder ejecutivo. El afectado por las resoluciones administrativas, podrá optar entre interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad que impuso la sanción (algo absurdo e ilógico desde el punto de vista del "principio de autoridad"), o impugnar directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, que también pertenece al ámbito de competencia del Poder Ejecutivo. "Como lo hemos anotado, el poder institucional se vuelve autoritario en razón del conjunto institucional que lo conforma."<sup>433</sup>

## 2) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En materia fiscal, el Poder Ejecutivo vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también es juez y parte por medio de la Procuraduría Fiscal de la Federación (anteriormente comentado) y el Tribunal Fiscal de la Federación. "Art. 1º.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece."<sup>434</sup> Es facultad del Presidente designar a los magistrados del Tribunal, con aprobación (o desaprobación) del Senado de la República.

El Tribunal será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, entre otras: "I. Los dictados por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, .../... III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales."<sup>435</sup> Así, ya sea por medio de la Secretaría de Hacienda, Procuraduría Fiscal o Tribunal Fiscal, el Estado impone su potestad coactiva al contribuyente, en ocasiones, en detrimento de su propia economía.

### 3) SUPREMO TRIBUNAL MILITAR.

El artículo 13 constitucional y la fracción X del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reconocen el "fuero de guerra" para los militares y establecen para la Secretaría de la Defensa Nacional la atribución para administrar e impartir justicia por medio de sus tribunales militares. "Art. 28.- Los Organos del Fuero de Guerra son: I. Supremo Tribunal Militar; II. Procuraduría General de Justicia Militar; y, III. Cuerpo de Defensores de Oficio."<sup>436</sup> El Ejecutivo Federal, como Comandante Supremo, tiene la facultad para designar al Presidente y Magistrados del Supremo Tribunal Militar y, formalmente, sus cargos son incompatibles con cualquier otro dentro de las fuerzas armadas, o en la administración pública federal, estatal y municipal.

Aparte del Supremo Tribunal Militar, la impartición de justicia se lleva a cabo por las siguientes instancias jerárquicamente inferiores al Tribunal: Consejos de Guerra Ordinarios (para tiempos de paz); Consejos de Guerra Extraordinarios (para tiempos de guerra); y Juzgados Militares. No hay que olvidar, que recientemente el General Brigadier Francisco Gallardo fue juzgado y encontrado culpable de diversos delitos y faltas a la disciplina militar y sentenciado a varios años de prisión por dos Consejos de Guerra Ordinarios. Sin embargo, políticamente, su mayor

ofensa al Ejército fue haber propuesto un "Obusdman Militar" dentro del Instituto Armado (defensor de los derechos humanos dentro de las fuerzas armadas) y con ello, puso en tela de juicio la autoridad militar y la cadena de mando. Actualmente, sus casos se encuentran en revisión en el Supremo Tribunal Militar, y lo más probable es, que por "razones de Estado", sean ratificadas las sentencias emitidas por los Consejos de Guerra Ordinarios.

#### **4) TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.**

El artículo 123 constitucional, en su apartado B, fracción XII, dispone que los conflictos entre el Estado y sus trabajadores serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que formal y políticamente será coordinado por la Secretaría de Gobernación (encargada de la política interior). "Art. 118.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas,... Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala .../... El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado

adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio Tribunal."<sup>437</sup>

En el contenido del anterior precepto, se puede observar con claridad y nitidez la influencia presidencial en la composición de este tribunal laboral (estratégico, en el sentido del control de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores), ya que cuando menos, son 4 los magistrados designados directamente por el Ejecutivo Federal, siendo uno de ellos el Presidente del Tribunal; independientemente que los otros 6 sean nombrados indirectamente, toda vez que la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado es parte integrante del sector popular del partido oficial (PRI).

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente, desde el punto de vista formal, para conocer y resolver, entre otros asuntos: de los conflictos individuales y colectivos que se lleven a cabo entre una dependencia o entidad administrativa y sus trabajadores u organizaciones sindicales (siendo una vez más el Estado: juez y parte). Cabe precisar, que los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. En el caso de los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores, la ley es todavía más autoritaria: "Art. 152.- Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."<sup>438</sup> Más aún, la

Ley de Amparo en su artículo 73, fracción I, afirma categóricamente "que el Juicio de Amparo es improcedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia"; lo cual significaría, que los trabajadores del "máximo tribunal" de justicia de nuestro país, no contarían con recursos jurídicos para la protección de sus derechos laborales: prevaleciendo el "principio de autoridad".

**5) TRIBUNALES DEL TRABAJO: JUNTAS FEDERALES O LOCALES DE CONCILIACION Y JUNTAS FEDERALES O LOCALES DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.**

El artículo 123 constitucional ("garantía social" utilizada como punto de referencia en el discurso político y constitucional, que posteriormente comentaremos en su totalidad), en su apartado A, fracción XX, ordena de modo imperativo que los conflictos jurídicos (individuales y colectivos) entre el capital y el trabajo (lucha de clases) se someterán a las decisiones (laudos) de la "Conciliación" o "Arbitraje" de las Juntas Federales o Locales (Tribunales del Trabajo), integradas por igual número de representantes de los obreros, de los patrones y del gobierno: quedando el Estado, vía Poder Ejecutivo, como conciliador y árbitro de los conflictos laborales. A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública, otorga a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social la facultad para intervenir y coordinar la

organización, integración, y funcionamiento, de las Juntas Federales o Locales de Conciliación y las Juntas Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje.

La Ley Federal del Trabajo precisa las reglas y procedimientos para la organización y funcionamiento de estas instituciones jurisdiccionales "sui generis" dentro del sistema jurídico mexicano. "Art. 592.- Las Juntas Federales de Conciliación funcionarán permanentemente y tendrán la jurisdicción territorial que les asigne la Secretaría de Trabajo y Previsión Social." "Su función consiste en actuar como "instancia conciliatoria", potestativa para los trabajadores y los patrones, y extraordinariamente, como Junta de Conciliación y Arbitraje, es decir, cuando pueda no tan sólo conciliar, sino también resolver jurídicamente conflictos laborales, planteados ex-profeso. Se integrarán con un representante del Gobierno, quién fungirá como Presidente, con un representante de los trabajadores sindicalizados y uno de los patrones. En las Entidades Federativas funcionarán Juntas Locales de Conciliación, que tendrán las mismas facultades que las Juntas Federales, y se instalarán en los municipios o zonas económicas que determine el Gobernador.

Pasando de la "etapa conciliadora" a la "parte procesal": "Art. 604.- Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se suscitan entre trabajadores y

patrones,..."<sup>440</sup> Al igual que el anterior caso, la Junta se integrará con un representante del Gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria. "Art. 606.- La Junta funcionará en Pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria..."<sup>441</sup> Por otra parte, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social podrá establecer Juntas Especiales, cuando así lo requieran las necesidades del trabajo y del capital (factores de la producción). En este sentido, las Juntas Especiales constituidas fuera de la capital del D. F. quedarán integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Por último: "Art. 621.- Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionarán en cada una de las Entidades Federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje."<sup>442</sup> La integración y funcionamiento de estas Juntas Locales se ejercerán por los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de D. F., pero, materialmente, siguiendo los lineamientos del Gobierno Federal (salvo el caso, según suponemos, de los gobiernos estatales de oposición).

Es obvio decir, que se trata de todo un complejo institucional de tribunales laborales (pertenecientes formal y materialmente al Poder Ejecutivo), cuya función política consiste en la conciliación (negociación) y resolución

imperativa de los conflictos obrero-patronales (decisión estatal), y que se traduce en una "simple contención" de la lucha de clases dentro de un sistema capitalista (dependiente y subdesarrollado).

#### **6) TRIBUNALES AGRARIOS.**

Las reformas constitucionales salinistas, como parte de su estrategia económica general, también dieron lugar a la creación formal de los Tribunales Agrarios, como "supuestas instancias" de impartición de justicia al sector campesino, con el propósito de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra (ejidal, comunal y pequeña propiedad). "Art. 27.- Para estos efectos y, en general, para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente."<sup>43</sup> Resulta paradójico en el discurso jurídico, que siempre que se determina la creación de una dependencia o entidad (administrativa o administrativa-jurisdiccional) por y al interior del Poder Ejecutivo, se justifique la autonomía o independencia de la misma, aún cuando la designación directa o indirecta de sus miembros dependa del propio Presidente, que en esencia sigue siendo detentación y ejercicio de poder.

Los tribunales agrarios se integran por un Tribunal Superior Agrario (con cinco magistrados) y tribunales unitarios agrarios (con un magistrado). El Tribunal Superior Agrario tendrá su sede en el Distrito Federal y los otros tribunales serán distribuidos en todo el territorio nacional.

"Art. 5.- Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo. Para cada uno de los referidos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior." En esencia, el Tribunal Superior Agrario está facultado para conocer y resolver sobre los "recursos de revisión", interpuestos por las partes afectadas, en contra de las sentencias definitivas emitidas por los tribunales unitarios agrarios. A su vez, los tribunales unitarios resolverán las controversias que se les planteen con relación a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción. Esta es la forma institucional, en virtud de la cual el Estado afronta la antiquísima problemática agraria, inmerso en el contexto neoliberal.

#### **7) CONSEJO DE MENORES.**

Corresponde formalmente a la Secretaría de Gobernación su intervención en la prevención y tratamiento contra la "delincuencia juvenil", estableciendo en el Distrito Federal

un Consejo Tutelar para menores infractores (que no delincuentes, en el sentido amplio de la palabra) de más de seis años. En tal virtud, con fecha del 24 de diciembre de 1991 (sexenio salinista), fue promulgada la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

"Art. 1º.- La presente Ley tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquellos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal y tendrá aplicación en el Distrito Federal en materia común, y en toda la República en materia federal."445

Para tal efecto, se creó el Consejo de Menores como entidad administrativa desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, la cual tendrá como función primordial la aplicación de la presente ley: conocimiento y resolución sobre la conducta de las personas mayores de 11 años y menores de 18 años tipificada por las leyes penales (los menores de 11 años serán sujetos de asistencia social y privada que se ocupen de esta materia). "Art. 10.- Tanto el Presidente del Consejo de Menores como los consejeros de la Sala Superior, serán nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Secretario de Gobernación, durarán en su cargo seis años y podrán ser designados para períodos subsiguientes."446

Ahora bien, volvemos a subrayar la intervención presidencial en una materia (menores infractores) aparentemente sin importancia, en relación con otras atribuciones y facultades significativamente estratégicas, pero que se constituye en un hecho social (delincuencia juvenil) que afecta la seguridad pública, y en donde el Poder Ejecutivo, indirectamente, lleva a cabo funciones jurisdiccionales.

#### **8) DIRECCION GENERAL DE PREVENCION Y READAPTACION SOCIAL.**

Esta entidad administrativa, dependiente de la Secretaría de Gobernación, es la encargada de aplicar la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Para ello, hay que precisar lo siguiente, los procesados que han sido sentenciados a cumplir una condena privativa de libertad dentro de un reclusorio, quedan sujetos, desde el punto de vista administrativo, ya no al Poder Judicial, sino literalmente al Poder Ejecutivo Federal, vía la Secretaría de Gobernación. Por otro lado, aparte del indulto (como facultad del Presidente) o de la amnistía (como facultad del Congreso de la Unión), existe una tercera opción, que incumbe al poder ejecutivo, para que un recluso no cumpla totalmente su condena y pueda salir previamente de la prisión, y que se le conoce como "remisión parcial de la pena". "Art. 11.- Por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión,

siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos efectiva readaptación social."<sup>447</sup>

Para esta ley, la "efectiva readaptación social", será el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena por parte de la autoridad administrativa, es decir, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación. "Art. 16.- Para este efecto, el cómputo de plazos se hará en el orden que beneficie al reo. El Ejecutivo regulará el sistema de cómputos para la aplicación de este precepto, que en ningún caso quedará sujeto a normas reglamentarias de los establecimientos de reclusión o a disposiciones de las autoridades encargadas de la custodia y de la readaptación social."<sup>448</sup> Es importante señalar, que la ley en cuestión establece los casos en que a un sentenciado no se le concederá la "remisión parcial de la pena": delitos contra la salud (salvo que se trate de individuos en los que concurra evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica); delito de violación; delito de plagio o secuestro; y, delito de robo en inmueble con violencia en las personas. En todo caso, es la Secretaría de Gobernación, el Poder Ejecutivo, y, en última instancia, el Presidente, quien decide sobre la libertad o permanencia en el reclusorio de un sentenciado, cuya condena fue impuesta por una autoridad

diferente a la administrativa: Poder Judicial. "...en resumen, no se da el modelo de los "tres poderes", o el sistema de los "contrapesos y balanzas", .../..., ideado por los filósofos y legisladores del siglo XVIII y principios del siglo XIX, sino una concentración del poder: a) en el gobierno; b) en el gobierno del centro; c) en el ejecutivo; y d) en el presidente."<sup>449</sup>

### **3.2 PODER LEGISLATIVO FEDERAL.**

#### **3.2.1 CONSIDERACIONES TEORICAS GENERALES.**

Desde el punto de vista de la historia y de la teoría política, así como del propio discurso constitucional, el surgimiento y existencia del Poder Legislativo (Parlamento, Asamblea, Congreso, etc.) ha sido considerado de fundamental importancia como factor material de la "división de poderes" (distribución de funciones estatales), en el sentido que implicó una limitación real a la monarquía absoluta, al constituirse como un poder distinto e independiente, y enfrentado a la persona del Rey y sustraerle la función legislativa (elaboración de las leyes), lo que significó la transición del Estado Absolutista ("razón de Estado") al Estado de Derecho (liberal-burgués). "El fin sumo de los hombres, al entrar en sociedad, es el goce de sus propiedades en seguridad y paz, y el sumo instrumento y medio para ello

son las leyes en tal sociedad establecidas, por lo cual la primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo,..."<sup>450</sup>

Generalmente, el poder legislativo está integrado por dos Cámaras, este "sistema bicameral" tuvo su origen en Inglaterra, donde, desde un principio, en el Parlamento se constituyeron dos cámaras: una llamada Cámara de los Lores, y otra, llamada Cámara de los Comunes. "...cada una de las dos Cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios; la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo."<sup>451</sup> El sistema bicameral del Poder Legislativo en los países latinoamericanos, tiene su antecedente directo e inmediato, en el modelo constitucional de los Estados Unidos de América (hasta en ese hecho fuimos dependientes). A su vez, el "bicamarismo norteamericano" se estableció en el momento en que las trece colonias de Inglaterra, en América del Norte, obtuvieron su Independencia de la Corona Británica y sus representantes, en principio, decidieron confederarse. Se propuso que, el Poder Legislativo estuviera integrado por representantes elegidos de modo proporcional de acuerdo con el número de habitantes de cada ex-colonia. Sin embargo, resultaba obvio que las colonias que tuvieran menos población iban a tener un menor número de representantes en el Congreso. Por lo tanto, para equilibrar esta situación

política desigual, se propuso que además de la Cámara de Representante, se creara una Cámara de Senadores, en la que cada Estado (ex-colonia) tuviera derecho de acreditar dos senadores, elegidos directamente por los ciudadanos de cada entidad, sin importar el número de habitantes. Los congresistas constituyentes, basados en una filosofía pragmática, elaboraron su sistema constitucional sin fórmulas preconcebidas, en este sentido: "se aplicó el sistema bicamarista con fines del todo diversos a los entonces conocidos, al conferir a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y al Senado la de los Estados."<sup>452</sup>

En el caso de nuestro país, los diversos ordenamientos constitucionales han retomado y establecido el sistema bicamaral (aunque con características específicas, propias del sistema político y jurídico mexicanos): Constitución Federal de 1824; Siete leyes constitucionales de 1836; Bases Orgánicas de 1843; Constitución de 1857 (con reformas constitucionales de 1874, de sistema "unicamaral" a "bicamaral"); y, Constitución Política de 1917. En el Congreso Constituyente del 17, el sistema bicamaral propuesto en el Proyecto de Reformas Constitucionales de Carranza se aceptó sin discusión alguna: el Poder Legislativo quedaba depositado en un Congreso General, integrado por dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores. En principio, la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años; se elegiría un

diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal, el de cada Estado, o Territorio Nacional. En el caso que la población del Estado o Territorio fuese menor que la fijada formalmente, sin embargo, se elegirá un diputado propietario. La Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. Cada senador duraría en su cargo cuatro años, a su vez, la Cámara de Senadores se renovaría por mitad cada dos años. En 1933 se llevaron a cabo reformas constitucionales que cambiaron la duración del cargo de los diputados y senadores: el período de los primeros se aumentó de dos a tres años y el de los segundos de cuatro a seis años.

Por otra parte, toda vez que en la Cámara de Diputados la representación es proporcional a la población (a mayor población, mayor representación; a menor población, menor representación), ha sido necesario especificar en la Constitución el número cuantitativo de habitantes al cual corresponde. Las reformas a la Constitución de los años 28, 43, 51, 60, 71, etc., han ido aumentando el número de habitantes que se requiere tener como base para la elección de los diputados. "Art. 53.- La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población,

sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría."<sup>453</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista político, y en términos generales, el Poder Legislativo no ha tenido la autoridad ni la fuerza suficientes, ya no para oponerse y hacer contrapeso al Poder Ejecutivo, sino para constituirse en un auténtico y verdadero Poder: "...se advierte que el sistema de "equilibrio de poderes" no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo."<sup>454</sup> En este sentido, durante varios años y sexenios, la función del legislativo se redujo a legitimar y legalizar los actos de gobierno del Presidente, y a sus decisiones políticas les dió el carácter de leyes (el ejemplo del sexenio salinista, anteriormente comentado, no deja lugar a duda alguna, sobre la precedente afirmación). Sin embargo, en los últimos tiempos, con la reforma político-electoral de José López Portillo (1977) o el triunfo de la oposición en 1988 en la Cámara de Diputados (entre otros eventos políticos significativos), rompió con la estática e inercia del Poder Legislativo, dando lugar a una "apertura democrática"; pero no como una generosa concesión del grupo gobernante, sino como resultado del avance de las fuerzas democráticas, y, paradójicamente, la necesidad de los factores formales de poder de legitimar su permanencia en el aparato estatal (concediendo sin conceder).

Actualmente (1999), el Poder Legislativo ha ido recobrando su papel de contrapeso del Poder Ejecutivo, especialmente en la Cámara de Diputados se presenta una cerrada correlación de fuerzas, en virtud de la cual, el partido oficial no cuenta con la mayoría absoluta, ni cada partido de oposición, en particular, cuenta con la misma (PRI: 239; PRD: 125; PAN: 121; PVEM: 8; PT: 7), lo cual dificulta la aprobación de los proyectos de ley o los proyectos de reformas a las leyes (inclusive reformas constitucionales) con riesgo de ingobernabilidad legislativa. En el caso de la Cámara de Senadores, el partido oficial sigue manteniendo el control de la misma, por sobre los partidos de oposición (PRI: 77; PAN: 33; PRD: 13; PT: 1; PVEM: 1; Independientes: 23), lo cual resulta estratégico, ya que como cámara revisora puede bloquear todo lo aprobado por la cámara de origen (Cámara de Diputados), sobre todo cuando dicha aprobación haya sido decidida por la oposición, en tanto mayoría absoluta (261 diputados). En la presente legislatura, desde el inicio de sus actividades en 1997, de 146 iniciativas, el 90 por ciento ha provenido de los legisladores, es decir, del propio poder legislativo, lo cual dice mucho de los partidos de oposición por recuperar la dignidad parlamentaria.

La actual Cámara de Diputados inició su trabajo parlamentario en medio de una "lucha de contrarios": por una parte, el partido oficial se resistió a entregar el control

legislativo de la Cámara (aún cuando no contaba con la mayoría absoluta: 250+1); por otro lado, los partidos de oposición lograron formar un bloque heterogéneo mayoritario (PRD, PAN, PVEM y PT), para enfrentar la ingobernabilidad parlamentaria que estaban propiciando los diputados priistas. Sin embargo, cumplidos ciertos objetivos tácticos (como la desaparición de la Gran Comisión de la C.D.), esta alianza estratégica se vino abajo, cuando el propio PAN la rompió votando conjuntamente con el PRI en la sesión en que se aprobó la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos de 1998: en este sentido, sus proyectos ideológicos-políticos, lejos de ser opuestos, coinciden en esencia en la práctica.

A pesar de esta situación coyuntural (alianza táctica PRI-PAN), el debate parlamentario corre el riesgo de una "parálisis legislativa", tomando en consideración que la Cámara de Senadores, en tanto Cámara Revisora (de lo aprobado por la Cámara de Diputados), y con la mayoría priista, tiene la capacidad y el poder de bloquear todas las iniciativas propuestas por la Cámara de Diputados, en tanto Cámara de Origen: lo cual demuestra una relación de poder, aún al interior del propio Poder Legislativo. No obstante, hoy en día, la Cámara de Diputados (por su significativa composición plural-ideológico) constituye la "caja de resonancia" del país, porque en ella se discuten, sin cortapizas, los grandes problemas nacionales, por este sólo hecho, se ha logrado

limitar la hegemonía del poder presidencial dentro del Poder Legislativo.

### **3.2.2 ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.**

Formalmente, como ya lo hemos comentado, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. En el caso de la primera, se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. "Art. 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales." En el caso de la segunda, se compondrá de representantes de los Estados y se renovará en su totalidad cada seis años. "Art. 56.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. /La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la

entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional."<sup>456</sup>

Como se puede percibir, la integración de las Cámaras (628 legisladores propietarios en total) está constituida por un conjunto de principios, reglas y procedimientos (políticos y jurídicos) de alto grado de dificultad (que parecieran obstaculizar la democracia, más que impulsarla), producto de las constantes reformas constitucionales electorales y de las diversas leyes electorales: desde la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promovida por José López Portillo (en donde se estableció la primera reforma política-electoral más significativa, elaborada por un gobierno post-revolucionario), hasta el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 1996, (resultado de la última reforma electoral en el presente sexenio, siendo uno de los logros más importantes, en la transición a la democracia, la "ciudadanización" del Instituto Federal Electoral, con lo cual se pretende imparcialidad, legalidad y objetividad en los comicios electorales). "Art. 41. III.- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder

Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores."<sup>457</sup>

#### **A) CAMARA DE DIPUTADOS.**

La integración de la Cámara de Diputados, que es de 500 diputados propietarios, se lleva a cabo mediante dos formas de elección: por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional. En el primer caso, aparentemente fácil y sencillo de comprender, técnicamente hablando, la "mayoría relativa" consiste en que el candidato de x partido político se convierte en diputado, por el sólo hecho de haber obtenido la simple mayoría de votos sufragados, en un determinado distrito (300), por los ciudadanos que hubiesen participado en los comicios electorales. "La elección de los trescientos diputados de mayoría relativa requiere dividir el territorio nacional en trescientos distritos electorales, que se denominan uninominales porque en ellos se disputa un sólo cargo de diputado federal."<sup>458</sup> Constitucionalmente se ordena, que la demarcación territorial de esos 300 distritos se obtenga dividiendo la población total del país entre el número de distritos, debiendo considerar el último censo general de

población, partiendo de las premisas que a mayor población mayor representación y a menor población menor representación. Ejemplo, actualmente las Entidades con mayor representación, y por lo tanto con más distritos electorales son las siguientes: Distrito Federal, 40; Estado de México, 34; Veracruz, 23; Jalisco, 20. Por el contrario, los Estados con menos representación y con dos distritos electorales, son los siguientes: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Quintana Roo y Tlaxcala. El número de 300 "distritos electorales uninominales", que equivale a 300 diputados de mayoría relativa, es un número fijo indicado por la Constitución General y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que obedece materialmente a la alta densidad de población en general.

Este procedimiento de elección de mayoría relativa, vigente desde 1917, no estuvo exento del fraude electoral, realizado desde la propia maquinaria estatal y partidista (ingeniería electoral). En tal sentido, las diversas reformas electorales llevadas a cabo por el propio gobierno y la presión de la oposición, si bien es cierto, que por una parte se busca la legitimidad del sistema político, también lo es, que por otro lado, se pretenden evitar y sancionar los constantes y sistemáticos fraudes electorales. "Art. 411.- Se impondrá de setenta a doscientos días de multa y prisión de tres a siete años, a quién por cualquier medio participe en la alteración del registro de electores, el padrón electoral

y los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar."<sup>459</sup> Sin embargo, no hay que olvidar que la "Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales", es una instancia que pertenece a la Procuraduría General de la República, y esta última, se ubica dentro del espacio administrativo y político del Poder Ejecutivo.

En el segundo caso, la "representación proporcional" (sistema electoral más complejo y sofisticado que el de mayoría relativa), consiste en la elección de 200 diputados por medio de listas regionales votadas en cinco "circunscripciones electorales" en que se divide el territorio nacional. "Cada región comprende diversas entidades federativas, que se denominan plurinominales porque la competencia electoral es por cuarenta cargos o escaños en cada circunscripción."<sup>460</sup> Tanto la Constitución como la ley respectiva, prescriben las condiciones y requisitos conforme a los cuales se debe de llevar a cabo este complicado procedimiento electoral: cuyo único propósito formal, es que no tan sólo los partidos políticos que hayan obtenido el voto mayoritario estén presentes en la Cámara, sino también, aquellos partidos que hayan obtenido un voto minoritario, hasta cierto límite, marcado por los propios ordenamientos jurídicos. "La representación proporcional tiende a evitar la marginación de importantes grupos políticos fuera del seno de dicha cámara, eliminando las desigualdades e injusticias en

que incurre, por su misma naturaleza, el sistema de la elección mayoritaria."<sup>461</sup>

En la reforma constitucional-electoral de 1977 (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales), se introduce el principio y sistema de representación proporcional, cuyo objetivo político es permitir el reconocimiento jurídico y participación electoral de otros partidos políticos "minoritarios" o sin registro (PAN, PPS, PARM, PMT, PC, PDM Y PRT) bajo ciertas condiciones y hasta ciertos límites, para parecer congruentes con la Ley de Amnistía del mismo año y con la reforma política en su conjunto. En tal sentido: "...la reforma política de López Portillo, que significa, por un lado y formalmente, el propósito de ampliar las libertades políticas y, en consecuencia, la mayor participación de los ciudadanos en la cosa pública. Por otro lado, consiste en el esfuerzo gubernamental por recuperar el apoyo necesario para mantener la legitimidad de la representación política, .../..., y renovar las formas de control político..."<sup>462</sup> Sin embargo, en los subsecuentes comicios electorales (posteriores a la reforma electoral del 77), los espacios políticos asignados a las "supuestas minorías" (100 diputaciones de representación proporcional y 200 diputaciones del mismo tipo desde 1987) fueron rebasados por los propios partidos de oposición y la sociedad civil, e inclusive, se llegaron a ocupar más escaños en las diputaciones de mayoría relativa, como es el caso de

las elecciones federales de 1988, donde por primera vez la oposición obtuvo más de 200 diputaciones (entre mayoría relativa y representación proporcional) y las elecciones presidenciales obligaron al Estado (Secretaría de Gobernación) a que intencionalmente causara la "caída del sistema electoral", truncando con esta decisión, el posible triunfo de la oposición a nivel presidencial.

Es obvio, que estos eventos político-electorales provocan que se enciendan los "focos rojos" para el sistema político y que se tomen decisiones, en el sentido de dificultar formalmente, aún más, los procesos electorales, por medio de reformas constitucionales y electorales. Así, por ejemplo, está el caso de la "cláusula de gobernabilidad" en el sexenio salinista (que consistía en el hecho de que aquel partido político que hubiese obtenido el 35% del total de la votación, independientemente de los triunfos obtenidos por mayoría relativa, tenía derecho a que se le asignaran más diputados hasta completar la mayoría absoluta (250+1), para el efecto de tener control legislativo y, por tanto, la gobernabilidad de la Cámara de Diputados; obviamente, esta hipótesis política-jurídica estaba dedicada al partido oficial), así como los requisitos formales prescritos en el artículo 54 para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, que se pueden interpretar como obstáculos para el triunfo de la oposición. "V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de

diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida..."<sup>463</sup>

#### **B) CÁMARA DE SENADORES.**

La integración de la Cámara de Senadores, que es de 128 senadores, se lleva a cabo mediante tres formas de elección: 64 por mayoría relativa, 32 por asignación a la primera minoría y 32 por representación proporcional. Es importante subrayar, que en tanto los senadores representan a los Estados, por lo tanto, las entidades federativas tienen el mismo número de senadores, a pesar de las diferencias en cuanto a población, territorio o poder económico. "El artículo 56 constitucional dispone que el Senado se compone de 128 miembros, cuatro por cada una de las treinta y dos entidades federativas."<sup>464</sup>

En el primer caso, la elección por "mayoría relativa", por cada entidad (considerada como un distrito electoral plurinominal: 32 en total) los partidos políticos contendientes registrarán una lista con dos candidatos, así, al momento de los comicios electorales, se estaría votando

por una fórmula de dos candidatos a la vez y no por uno sólo, como sucede con los diputados. En cuanto al procedimiento de "primera minoría", este consiste en la asignación que se hace al partido político que obtuvo el segundo lugar en la votaciones de cada Estado, considerándolo como "primera minoría", y, en tal sentido, se le otorga el tercer senador propietario. "La asignación, sin embargo, no se hace caprichosamente ya que corresponderá a la fórmula de candidatos que encabece la lista presentada por el partido político que represente la primera minoría."<sup>465</sup> Por último, en cuanto a los 32 senadores restantes, estos serán elegidos conforme al principio de "representación proporcional", anteriormente comentado, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, que en este caso comprende todo el territorio nacional (sin división alguna). "Art. 18. b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos."<sup>466</sup>

Así, para competir por las 32 senadurías, éstas se distribuirán según la votación que obtengan los partidos políticos de acuerdo con las listas de candidatos que para tales efectos hubiesen registrado. Este procedimiento electoral fue dispuesto formalmente, como resultado de la

reforma constitucional del mes de agosto de 1996, además se ordenó que al año siguiente (1997) se elegirían estos 32 senadores y durarían en sus funciones desde el 1º de noviembre de 1997 hasta la fecha en que concluya la Quincuagésima Séptima Legislatura.

Hay que subrayar, que la Cámara de Senadores, en términos generales, se ha mantenido cerrada al "viento de los nuevos cambios", de hecho hay presencia de la oposición (PRI: 77; PAN: 33; PRD: 13; PT: 1; PVEM: 1; Independientes: 3), pero no en la misma proporción que el partido oficial (que tiene mayoría), lo cual resulta estratégico en cuanto Cámara Revisora, toda vez, que formal y materialmente puede dar marcha atrás a las leyes y reformas elaboradas por la Cámara de Origen: más aún, se puede constituir en instrumento de contención del Poder Ejecutivo. La "transición a la democracia" en el futuro, tendrá que implicar el equilibrio de poderes, no tan sólo entre los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sino al interior de las Cámaras y entre las mismas.

### **C) REQUISITOS FORMALES PARA SER DIPUTADO Y SENADOR.**

Al igual que en el caso del Presidente, los requisitos y condiciones formales para ser Diputado y Senador, hipotéticamente pretenden ser lo más democráticos posibles: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus

derechos; ser originario del Estado en que se lleve a cabo la elección; no estar en servicio activo en las fuerzas armadas, cuando menos 90 días antes de la elección; no ejercer alguna función en la administración pública federal o estatal, o en el Poder Judicial, a menos que se separe definitivamente 90 días antes de la elección, en el primer caso, y dos años, en el segundo caso; no ser ministro de algún culto religioso. La única diferencia, es en cuanto la edad, para los diputados 21 años y para los senadores 30 años. En cuanto al principio de no re-elección, éste no es aplicable al caso de los legisladores, es decir, la prohibición es relativa, ya que no podrán ser reelectos para el período inmediato, pero sí para el subsiguiente. "Art. 59.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes."<sup>167</sup> Como se puede observar, este principio es más flexible para el Poder Legislativo, el cual en su momento, sólo sirvió como instrumento de justificación formal para la rotación del poder legislativo entre los miembros del partido oficial, que iban de una Cámara a otra y viceversa, incluyendo las Cámaras de Diputados de los Estados y la

Asamblea Legislativa; esto ocurre también en los otros partidos.

#### D) REGLAS COMUNES PARA AMBAS CAMARAS.

Los diputados y senadores, desde el punto de vista formal, no son responsables penalmente por las opiniones o puntos de vista que manifiesten con motivo de su función legislativa y no podrán ser reconvenidos por ello, por otras autoridades como la Procuraduría General de la República o la Secretaría de Gobernación. "Es decir, si al manifestarse incurren en las conductas tipificadas por el código penal como delitos de injurias, amenazas u otras semejantes, por ningún motivo procederá acusación, denuncia o querrela."<sup>468</sup> La propia Constitución, dispone que el presidente de cada Cámara vigilará por el respeto al "fuero constitucional" de los legisladores y por la "inviolabilidad" de los recintos parlamentarios. "Art. 13.- Los recintos del Congreso y sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso."<sup>469</sup> Este precepto indica expresamente, que sólo se podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública (Ejército, Policía Judicial o Seguridad Pública) para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la

inviolabilidad de los recintos parlamentarios. En este sentido, resulta absurda, autoritaria, ilógica, imprudente e inconstitucional (no previsto por el propio discurso formal), la decisión política tomada en 1988 por el Presidente de la Cámara de Diputados, de ese momento, de solicitar y permitir la presencia del Ejército al interior de los sótanos de la propia Cámara, con el objeto de custodiar las boletas electorales utilizadas para la votación presidencial, en contra de los mismos diputados, obviamente de oposición. Dichos documentos, supuestamente constituían evidencia plena del fraude electoral de julio de 1988, posteriormente, se ordenó quemarlos y así borrar toda prueba en contra del sistema.

Los diputados y senadores están imposibilitados legalmente para desempeñar cualquier otra comisión, empleo o trabajo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, lo cual significa en principio, la obligación de cumplir con sus funciones legislativas; sin embargo, el sistema político, o, en todo caso, el presidente en turno, decide si alguno de los legisladores es designado Secretario de Estado, candidato oficial a una gubernatura o Embajador; implicando este hecho, una circulación de la élite política, que a su vez, afecta el trabajo legislativo de las Cámaras y con ello su autoridad e independencia respecto del poder ejecutivo. Además, "...la Constitución no prevé el caso de los empleos o actividades de naturaleza privada, situación que podría propiciar que, a

travéz de despachos de asesoría, algunos diputados y senadores obtengan beneficios económicos poco ortodoxos, incurran en el tráfico de influencia y desatiendan sus obligaciones en el Congreso de la Unión."<sup>470</sup>

#### **E) QUORUM DE LAS CÁMARAS.**

Las Cámaras de Diputados y de Senadores formalmente no pueden llevar a cabo sus sesiones ni ejercer sus funciones, sin la presencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. "El quórum es el número mínimo de legisladores que deben reunirse para que una asamblea esté en posibilidad normativa de sesionar."<sup>471</sup> En el caso de la Cámara de Diputados, sólo puede sesionar con más de la mitad del total de sus miembros, esto es, un quórum de por lo menos 251 de los 500 diputados (la mitad + uno). A su vez, la Cámara de Senadores requiere de un quórum de asistencia de las dos terceras partes del total de senadores, es decir, 86 de los 128 integrantes de esta asamblea.

Ahora bien, cuando las Cámaras sesionan conjuntamente como Congreso General, el quórum mínimo necesario para su funcionamiento es de más de la mitad más uno, o sea, 315 de los 628 legisladores. Sin embargo, existe la hipótesis constitucional que considera el incremento del quórum congresional, en cuando menos las dos terceras partes del total de los legisladores: 419 diputados y senadores de 628.

"Art. 35.- El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que la Comisión Permanente por sí o a propuesta del Ejecutivo, lo convoque, siendo necesario en ambos casos, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto que establezca la convocatoria respectiva."<sup>472</sup> El asunto o hipótesis específica, se refiere a lo establecido en el artículo 84 constitucional, en el sentido de la ausencia absoluta del Presidente ocurrida en los dos primeros años del período respectivo o en los últimos cuatro años del sexenio. En estos casos, el Congreso de la Unión se debe de constituir en Colegio Electoral para designar al Presidente Interino o Presidente Substituto, con base en la asistencia de las dos terceras partes del número total de legisladores. Por último, la Comisión Permanente (instancia legislativa que labora, en el tiempo en que no sesiona el Congreso de la Unión en su conjunto) requiere de un quórum de la mitad más uno, lo que significa 19 legisladores de los 37 diputados y senadores que la integran.

Como lo hemos venido comentando, el proceso de "transición a la democracia" ha tenido sus avances y retrocesos, es claro que aún no ha llegado a la Cámara de Senadores, como de alguna u otra forma se ha presentado en la Cámara de Diputados, Asamblea Legislativa, varias gubernaturas y algunas legislaturas de los Estados. No queremos decir con estas aseveraciones, que por el sólo hecho

de que el partido oficial sea derrotado electoralmente, exista democracia, pero si queremos resaltar, en todo caso, el respeto al voto popular, al sufragio efectivo. Es obvio, que todavía falta una eficaz y material "reforma de Estado" que implique nuevas reglas del juego político, así como un nuevo pacto social entre los diversos actores políticos, que permitan un equilibrio entre los factores formales y reales de poder, en relación con la detentación, y ejercicio del poder estatal.

#### **F) SESIONES DEL PODER LEGISLATIVO.**

El Congreso de la Unión tiene la obligación de reunirse a partir del 1° de septiembre al 15 de diciembre, para llevar a cabo el primer período de sesiones ordinarias; y del 13 de marzo al 30 de abril del año siguiente, para el segundo período de sesiones ordinarias. Sin embargo, cuando el Presidente inicie su mandato constitucional, el 1° de diciembre, excepcionalmente las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre del ese mismo año. "Art. 65.- En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le corresponden conforme a esta Constitución."<sup>473</sup> Esta es, en esencia, la función del poder legislativo: expedir leyes, discurso formal del discurso político (regulación de las

relaciones de poder entre gobernantes y gobernados), con base y fundamento en el discurso constitucional.

El artículo 69 constitucional dispone, que a la apertura del primer período ordinario de sesiones, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país; a su vez, el presidente del Congreso debe dar respuesta al informe presidencial, de acuerdo a lo establecido por la ley orgánica correspondiente. "La Constitución no obliga al presidente a leer el texto de su informe, sin embargo, durante mucho tiempo se le ha dado lectura por lo que es posible afirmar que esa tradición se traduce en una costumbre constitucional de especial solemnidad;..."<sup>474</sup> En otras palabras, la sesión de apertura del período ordinario y de lectura del informe presidencial, se constituyó en una ceremonia, propia de una monarquía absoluta, de la figura presidencial; más que una sesión republicana y de dignidad del poder legislativo (al presidente casi se le consideró como una divinidad, más que un representante popular, el más importante políticamente).

En los últimos tres sexenios, se ha quebrantado y superado esta ceremonia presidencial, que poco o nada ha tenido que ver con la democracia: en primer lugar, interpellando (de facto, no permitido de jure) al presidente en su informe de gobierno (que para algunos representó una falta de respeto a la investidura presidencial, pero para

otros significó terminar con el mito de "divinidad presidencial"); en segundo lugar, superado y rebasado el mito, el informe se ha convertido en una ceremonia propia del poder legislativo, de su autonomía, autoridad y dignidad parlamentarias.

Los "períodos extraordinarios de sesiones" del poder legislativo, se podrán celebrar en cualquier tiempo (obviamente, no en las fechas en que se llevan a cabo los períodos ordinarios), siempre que ambas cámaras o una de ellas, sea o sean convocadas por la Comisión Permanente, instancia legislativa que se integra por diputados y senadores y funciona durante los recesos del Congreso de la Unión. "Art. 79. IV.- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sólo Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;"<sup>475</sup> En el anterior precepto se puede observar, que la facultad de convocatoria de la Comisión Permanente es compartida con el poder ejecutivo, o en última instancia, es el propio ejecutivo quien propone a la primera, la convocatoria a sesiones extraordinarias, representando este hecho una subordinación del poder legislativo al poder ejecutivo, como parte del presidencialismo mexicano.

Por último, el artículo 68 constitucional ordena, contradictoriamente, que las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sitio, a menos que la mayoría de los legisladores así lo dispongan. En el caso, que entre las dos Cámaras se presente una diferencia, respecto al hipotético cambio de sede del Poder Legislativo, el Ejecutivo Federal dará por terminado el conflicto, decidiendo por una de las partes en cuestión, significando esta situación, una vez más, el sometimiento formal del legislativo a la institución presidencial.

#### **G) PROCESO LEGISLATIVO.**

La función de "legislar" (legislare: dar o hacer la ley) es una facultad, que en teoría, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, es decir, al Poder Legislativo. No obstante, la creación de la ley (desde el punto de vista político, construcción del discurso jurídico como instrumento de poder y justificación de su ejercicio) implica todo un proceso formal dividido en varias etapas y que involucra a dos poderes del Estado: el legislativo y el ejecutivo. Así, por ejemplo, la iniciativa (previa elaboración del proyecto de ley), la discusión y la aprobación, son atribuciones que corresponden al poder legislativo (aunque en la primera, también puede intervenir el presidente). A su vez, la sanción (o inclusive el veto presidencial), la promulgación y la

publicación de la ley, son competencia del poder ejecutivo. "Son dos los poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes federales: legislativo y ejecutivo. La intervención de aquél relacionándose con las tres primeras etapas; la de éste, con las restantes."<sup>176</sup>

1) Elaborar un proyecto de ley, esto es, la creación de una nueva ley, de reformas a las leyes vigentes, o de reformas a la Constitución, y presentarlas al Congreso para su análisis y estudio (de fondo y forma), recibe el nombre técnico-jurídico de "iniciativa". En este sentido, de acuerdo con el artículo 71 constitucional, tienen facultades para iniciar leyes o reformas a las leyes: el Presidente; los diputados y senadores federales; y las legislaturas estatales. Como ya lo hemos comentado con anterioridad, el "derecho de iniciativa" lo ejerce, por regla general, el Ejecutivo sobre los legisladores federales y locales: en primer lugar, porque así está establecido constitucionalmente (inclusive se coloca al presidente, jerárquicamente, por arriba de los legisladores); y, en segundo lugar, porque el sistema político se sustenta en este presidencialismo que se caracteriza, entre otras consideraciones, por su intervención autoritaria y material en los otros dos poderes. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, reiteramos nuestra aseveración, en el sentido de que en las últimas legislaturas, como es la actual, se ha presentado un cambio significativo en la correlación de fuerzas al interior del Congreso, lo que ha

implicado una contención legislativa, todavía no suficiente, al poder presidencial.

Ahora bien, el artículo 72 constitucional prevé que una iniciativa de ley (proyecto de ley) se pueda presentar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras (en principio, no se debe hacer la diferencia entre cámara alta y cámara baja, porque jurídicamente tienen la misma jerarquía), pero se discutirá, sucesivamente, en ambas Cámaras. La cámara que conoce en primer lugar, sobre un proyecto de ley, se le denomina "cámara de origen"; y, posteriormente, la que lo estudia en segundo lugar, se le llama "cámara revisora". "h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre contribuciones o empréstitos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."<sup>477</sup>

El hecho de que la recepción, discusión y aprobación de los "proyectos de ley" se de indistintamente, en cualquiera de las Cámaras (de Diputados o de Senadores), aparentemente no representa ningún problema jurídico; sin embargo, desde el punto de vista político, es obvio que si se pueden presentar situaciones significativas que rebasen el marco formal: en primer lugar, si la Cámara de Diputados con mayoría opositora, funciona como Cámara de Origen y la Cámara de Senadores, con mayoría oficial, funciona como Cámara

Revisora, no se requiere de mucha lógica para inferir que la segunda cámara obstaculizaría las decisiones (aprobaciones) de la primera; en segundo lugar, por el contrario, si la Cámara de Senadores, hipotéticamente tuviere mayoría de oposición, funcionando como Cámara de Origen y la Cámara de Diputados, con mayoría oficial, funcionare como Cámara Revisora, sucedería igualmente lo mismo que en el anterior caso, esto es, la segunda cámara bloquearía a la primera; por último, en el caso que la Cámara de Origen y la Cámara Revisora, tuvieran ambas, mayoría de oposición, quedaría el "veto" del Presidente, considerando que este último perteneciere al partido oficial, esta situación hipotética podría llevar a la "ingobernabilidad".

2) Cuando la Cámara de Origen recibe la iniciativa debe turnarla a las comisiones de trabajo respectivas, para el efecto de que sea dictaminada y posteriormente sometida al debate en la propia Cámara; si la misma no lo aprueba concluye el proceso legislativo, en caso contrario, si lo aprueba, se enviará a la Cámara Revisora. "Art. 60.- Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y estas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución."<sup>478</sup>

Cuando el proyecto es aprobado por la Cámara de Origen, pasará a la Cámara Revisora, quien la turnará a las

comisiones correspondientes para que sea dictaminado y sometido a discusión de la asamblea. Sin embargo, se pueden presentar las siguientes hipótesis: a) si el proyecto es aprobado, pasará al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, promulgará y publicará la ley; b) si el proyecto es rechazado, regresará a la cámara de origen para un nuevo estudio, si es nuevamente aprobado por una mayoría absoluta, volverá a la cámara que lo rechazó, la cual si lo aprueba, pasará al Ejecutivo, en caso contrario, regresará a la cámara de origen y no podrá volver a presentarse en ese período de sesiones; c) si el proyecto sólo es aprobado en parte, se regresará a la cámara de origen para que se estudie nuevamente, pero sólo la parte rechazada, siguiendo el mismo procedimiento anteriormente señalado, sin embargo, si lo acuerdan las dos cámaras, sólomente pasará al Ejecutivo la parte aprobada de la ley. "Si la Cámara Revisora aprueba el proyecto que originalmente le envió la de Origen o las reformas o adiciones que ésta hizo a su proyecto, se tendrá por aprobada y expedida la ley o el decreto del Congreso de la Unión;..."<sup>479</sup> Como se puede observar, la Constitución establece un procedimiento jurídico bastante complejo, y, en ocasiones confuso, sin embargo, considero que lo que se pretende en esencia es regular las relaciones de poder entre ambas Cámaras, así como entre las Cámaras y el Ejecutivo Federal.

3) Aprobado el proyecto (de ley o de reformas) es enviado al Poder Ejecutivo para el efecto de sancionarlo o vetarlo: en el primer caso, significa la aceptación por parte del presidente, y en el segundo caso su negativa, de parte del mismo. "El Presidente de la República puede negar su sanción a un nuevo proyecto ya admitido por el Congreso (derecho de veto)."<sup>480</sup> Sin embargo, como ya lo habíamos mencionado anteriormente, en otro apartado, el "veto" no es definitivo, sino relativo, es decir, el Presidente puede detener un proyecto, aprobado por las Cámaras, de manera temporal, pero no de forma definitiva. "Art. 72. c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de Origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación."<sup>481</sup> En tal sentido, este precepto jurídico limita el derecho de veto, esto es, el poder presidencial; sin embargo, sólo en apariencia y forma, toda vez, que el Presidente detenta y ejerce la "facultad reglamentaria", en virtud de la cual crea reglamentos, es decir, produce derecho, e inclusive va más allá de las propias leyes elaboradas y aprobadas por el Poder Legislativo.

Los artículos 70 y 72 constitucionales, contienen los casos hipotéticos en los cuales no procede el veto presidencial: a) cuando el Congreso expida la ley que regulará su estructura y funcionamiento; b) cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a un alto funcionario por delitos oficiales; y, c) tampoco podrá vetar el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarios que ordene la Comisión Permanente.

4) La última parte del proceso de elaboración de la ley es la promulgación y publicación de la misma. La "promulgación" consiste, en que el Presidente firma la ley y ordena su publicación. Además, junto con el Ejecutivo Federal debe firmar la ley el Secretario del Despacho encargado del ramo al que el asunto corresponda, ya que sin este requisito formal, la ley no adquiere obligatoriedad. En conclusión: la "promulgación" (pro vulgare: para el vulgo) consiste en ordenar el cumplimiento de la ley, de parte del gobernante (Presidente) a los gobernados. Por su parte, la "publicación", acto posterior a la promulgación, significa que el Ejecutivo Federal envía la ley a la Secretaría de Gobernación para que ésta la publique en el Diario Oficial de la Federación, y sólo hasta entonces, adquiere obligatoriedad jurídica. "Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se

promulgará en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: "(texto de la ley o decreto)."482 En forma por demás contradictoria, o en todo caso, como parte del presidencialismo mexicano, resulta absurdo e ilógico que el Congreso de la Unión (Poder Legislativo) tenga que comunicar al Presidente (Poder Ejecutivo) la conclusión de su trabajo parlamentario (leyes, reformas o decretos), para que a su vez lo comunique a la sociedad civil.

Es importante subrayar, que el proceso legislativo, anteriormente descrito, se refiere a las leyes ordinarias, así como los decretos expedidos por las Cámaras; para el caso de las reformas constitucionales, se tiene que seguir el procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución, comentado en otro apartado. De acuerdo con este precepto, para que se lleven a cabo este tipo de reformas, se requiere que sean aprobadas por el voto efectivo de las dos terceras partes de los legisladores presentes, tanto de la Cámara de Diputados, como de la Cámara de Senadores, además, de que dicha reforma sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas (más de 16).

### 3.2.3 ATRIBUCIONES Y FACULTADES.

#### A) CONGRESO DE LA UNIÓN.

##### 1) FACULTADES LEGISLATIVAS.

La función primordial del Poder Legislativo es elaborar y aprobar las leyes, este trabajo lo realizan las dos Cámaras, como Congreso General, o en forma separada. En este sentido, la Constitución otorga al Congreso un conjunto de atribuciones que ejerce de manera exclusiva, así como también a cada Cámara en particular. El artículo 73 constitucional, precisa las facultades que tiene el Congreso de la Unión, las cuales pueden dividirse atendiendo a su naturaleza material, en: legislativas; político-administrativas; y, político-jurisdiccionales. "Si en el examen de las atribuciones congresionales aplicamos el criterio formal, resultará que todas las facultades serán percibidas como actos legislativos. Pero si hacemos uso del criterio material, distinguiremos en las funciones congresionales tres competencias constitucionales donde agrupamos las facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales."<sup>483</sup> Para los constitucionalistas, es muy importante hacer la distinción entre acto formal y acto material, es decir, consideran que las funciones de gobierno, legislativas o jurisdiccionales, son formales por cuanto al poder que las lleva a cabo, y son

materiales, en tanto la esencia o naturaleza del acto mismo, aunque, en última instancia son actos de poder.

En cuanto a las facultades propiamente legislativas del Congreso, el artículo 73 de la Constitución expresamente señala un conjunto de materias, en virtud de las cuales, el Poder Legislativo interviene elaborando leyes que regulen cada una de ellas en particular:

- f. VII. contribuciones (impuestos).
- f. VIII. empréstitos (préstamos del exterior).
- f. X. hidrocarburos.
- f. X. minería.
- f. X. industria cinematográfica.
- f. X. comercio.
- f. X. juegos con apuestas y sorteos.
- f. X. intermediación y servicios financieros  
(Bancos y Casas de Bolsa)
- f. X. energía eléctrica y nuclear.
- f. X. relaciones obrero-patronales y  
relaciones Estado-burocracia.
- f. XIII. derecho marítimo de paz y guerra.
- f. XIV. fuerzas armadas.
- f. XV. guardia nacional (que materialmente no existe).
- f. XVI. nacionalidad.
- f. XVI. condición jurídica de los extranjeros.
- f. XVI. ciudadanía.

- f. XVI. naturalización.
- f. XVI. colonización.
- f. XVI. emigración e inmigración.
- f. XVI. salubridad general.
- f. XVII. vías generales de comunicación.
- f. XVII. postas y correos.
- f. XVII. uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal.
- f. XVIII condiciones jurídicas de la moneda.
- f. XVIII reglas para la moneda extranjera.
- f. XVIII sistema general de pesos y medidas.
- f. XIX. reglas sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos.
- f. XX. organización del cuerpo diplomático y cuerpo consular.
- f. XXI. delitos y penas (material penal).
- f. XXII. amnistías.
- f. XXIII seguridad pública.
- f. XXV. educación.
- f. XXV. cultura general.
- f. XXIX-B características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.
- f. XXIX-C asentamientos humanos.
- f. XXIX-D planeación nacional.
- f. XXIX-E acciones de orden económico (política económica).
- f. XXIX-F inversión extranjera.

- f. XXIX-F transferencia de tecnología.
- f. XXIX-G protección al medio ambiente y equilibrio ecológico.
- f. XXIX-H Tribunales de lo Contencioso Administrativo.
- f. XXX. todas las leyes que sean necesarias.

De lo anteriormente transcrito, podemos concluir que este precepto jurídico otorga amplio poder al Congreso de la Unión, con el propósito de regular formalmente todas y cada una de las materias especificadas, y, en última instancia, justificar legalmente la intervención del Estado (por medio del discurso constitucional) en toda decisión y acción política, relacionadas con estas asignaturas: "...el discurso de la ley se revela como una estructura formal que organiza determinados contenidos económicos, políticos y sociales."<sup>484</sup>

Así por ejemplo, en el presente sexenio se han elaborado, entre otros ordenamientos jurídicos (algunos ya comentados), la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (de naturaleza penal (represiva) y con efectos restrictivos en las garantías constitucionales), del mes de noviembre de 1996 (aprobada en la legislatura anterior a la presente, sin mayoría de oposición en las cámaras). "Art. 1º.- La presente Ley tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada."<sup>485</sup> Esto es, se justifica legalmente

la intervención del Estado en el combate al "crimen organizado", otorgando amplio poder a la Procuraduría General de la República y su "Unidad Especializada en Delincuencia Organizada".

En este sentido, la ley define la "delincuencia organizada" como delito, en sí mismo, y lo relaciona con los delitos de:

- a) Terrorismo (delito político).
- b) contra la salud (narcotráfico).
- c) falsificación o alteración de moneda.
- d) operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero).
- e) acopio y tráfico de armas.
- f) tráfico de indocumentados.
- g) tráfico de órganos.
- h) asalto con violencia.
- i) secuestro.
- j) tráfico de menores.
- k) robo de vehículos.

A su vez, la ley establece las penas (castigos) aplicables a los integrantes de un grupo de delincuencia organizada, independientemente de los delitos que cometan. "Art 4º; f. I. En los casos de los delitos contra la salud a que se refiere la fracción I del artículo 2º de esta Ley: a) A quien tenga funciones de administración, dirección o

supervisión, respecto de la delincuencia organizada, de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días de multa, o b) A quien no tenga las funciones anteriores, de diez a veinte años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días de multa."<sup>486</sup>

Como se puede ver, la ley es clara y precisa en el caso de las sanciones, ratificando con esta aspecto su carácter de instrumento represivo. La Procuraduría General de la República y su "Unidad Especializada", integrada con agentes del Ministerio Público, Policía Judicial Federal y Peritos especializados, serán los encargados de la investigación y persecución de este tipo de delincuencia, permitiéndose legalmente la intervención de comunicaciones privadas. "La unidad especializada contará con un cuerpo técnico de control, que en las intervenciones de comunicaciones privadas verificará la autenticidad de sus resultados; establecerá lineamientos sobre las características de los aparatos, equipos y sistemas a autorizar, así como sobre la guarda, conservación, mantenimiento y uso de los mismos".<sup>487</sup>

Para tal efecto, se llevó a cabo una reforma constitucional al artículo 16 (garantía de seguridad jurídica), de fecha 3 de julio de 1996, adicionando todo un párrafo para justificar formalmente la "intervención de las comunicaciones privadas": sometiendo el derecho al poder, a la vez, que constituyéndose en un instrumento de este último.

La ley permite la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en colaboración con la PGR, cuando se trate de investigaciones relacionadas con el "lavado de dinero" (delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita). Por otra parte, en la medida en que las investigaciones sobre la delincuencia organizada, abarquen el conocimiento de sus estructuras organizativas, formas de funcionamiento y operación y espacios de actuación, la ley faculta al Procurador para autorizar la "infiltración de agentes", es decir, se justifica jurídicamente el "espionaje". Nuevamente la Constitución se subordina a esta Ley (el discurso represivo sobre los derechos humanos), en el caso de lo expresado por el artículo 16, párrafo primero: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."<sup>488</sup> Y así por el estilo, se van presentando una serie de contradicciones entre la Ley Suprema y una ley inferior, lo cual se traduce, políticamente, en más detentación de poder para el Estado, so pretexto de la delincuencia organizada.

## **2) FACULTADES POLITICO-ADMINISTRATIVAS.**

En cuanto a las facultades político-administrativas, otorgadas formalmente al Congreso de la Unión, que no tienen

nada que ver con la elaboración de leyes, consisten en la toma de decisiones administrativas, políticas y económicas que se expresan por medio de "decretos". "Estos actos presentan los atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos, y sin que entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia..."<sup>489</sup> Así, el artículo 73 constitucional señala expresamente las siguientes:

- f. I. admitir nuevos Estados a la Unión Federal.
- f. III. formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes.
- f. IV. arreglar definitivamente los límites de los Estados.
- f. V. cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- f. VIII. reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- f. IX. impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.
- f. XI. crear y suprimir empleos públicos de la Federación.
- f. XII. declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- f. XVIII establecer casas de moneda.

- f. XXVI. constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de interino, sustituto, o provisional.
- f. XXVII aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

Dentro de este conjunto de facultades, una de las atribuciones más importantes, desde el punto de vista político, es la de constituirse en Colegio Electoral y poder designar al Presidente interino o sustituto, en los casos de falta temporal o ausencia definitiva del Presidente Constitucional. Es obvio, que ante la presencia mayoritaria del partido oficial en el Congreso, aparentemente no habría problema alguno, sin embargo, sin lugar a dudas, ante una hipotética situación de mayoría de oposición que tuviere que tomar tal decisión, las consecuencias serían distintas. También resulta estratégica, desde una perspectiva económica, la intervención del Congreso en los casos de aprobación de los empréstitos (celebrados por el Ejecutivo Federal) y el reconocimiento de la deuda nacional. En principio, ningún empréstito podrá llevarse a cabo sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos: "...salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia

declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29."<sup>490</sup>

### **3) FACULTADES POLITICO-JURISDICCIONALES.**

El Congreso de la Unión está facultado para ejercer funciones político-jurisdiccionales (política, porque se traduce en una decisión de poder y jurisdiccional, porque se conoce y resuelve sobre un caso en particular, por medio de una sentencia) en los casos de los "delitos oficiales" cometidos por los altos funcionarios (factores formales de poder) en perjuicio de los intereses nacionales. "Art. 109. I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho."<sup>491</sup> Las sanciones jurídico-políticas consistirán en la destitución del funcionario en cuestión, y en su inhabilitación para desempeñar cualquier cargo, empleo, trabajo, función o comisión en el servicio público (aparato estatal).

Ahora bien, para la aplicación de las sanciones anteriormente descritas, el Congreso, constituido materialmente en Tribunal Político, podrá llevar a cabo un proceso formal denominado "Juicio Político", en contra de los

integrantes de los otros poderes, como del propio legislativo. "Es el procedimiento al que puede ser sometido cualquier servidor público que disponga de inmunidad o fuero constitucional, de acuerdo con el mandato del artículo 110 constitucional."<sup>492</sup> En este sentido, la Cámara de Diputados (Cámara Acusadora), después de haber llevado a cabo un procedimiento interno, con la presencia del presunto inculpado y con la aprobación de la mayoría absoluta de integrantes de esta cámara, procederá a formular la acusación ante la Cámara de Senadores que funcionará como "Jurado de Sentencia", quién emitirá una resolución y en el caso que así proceda, ordenará el cumplimiento de las sanciones correspondientes (destitución e inhabilitación); ante la sentencia que pronuncie esta Cámara, no se admitirá ningún recurso jurídico, ni el propio juicio de amparo. "Art. 73.- El juicio de amparo es improcedente: VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios,..."<sup>493</sup>

La propia Constitución y otros ordenamientos formales, establecen un sistema jurídico-político de pesos y contrapesos, que en esencia se puede traducir en una lucha entre los tres poderes, con el propósito de mantener un

equilibrio aparente en la detentación y ejercicio del poder estatal.

## **B) CAMARA DE DIPUTADOS.**

Esta Cámara, por sí misma, detenta un conjunto de atribuciones exclusivas que se integran con un número preciso de facultades, primordialmente político-administrativas y político-jurisdiccionales enunciadas en el artículo 74 constitucional. "Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, sin que en su ejercicio intervenga el Senado."<sup>494</sup>

Desde el punto de vista administrativo, le corresponde publicitar la declaración de "Presidente Electo " hecha por el Tribunal Electoral perteneciente al Poder Judicial de la Federación. Mediante la reforma constitucional y electoral de agosto de 1996, se suprimió la facultad otorgada a la Cámara de Diputados de constituirse en Colegio Electoral y calificar las elecciones presidenciales (por razones obvias de mayoría del partido oficial). En tal sentido, sólo se limitó a concederle la función de expedir un "bando solemne" en todo el territorio nacional, para hacer del dominio público la declaración de Presidente Electo hecha por otro poder.

Atribución muy importante, desde una perspectiva económica, es la facultad para examinar, discutir y aprobar

(o desaprobar) anualmente, el "Presupuesto de Egresos de la Federación", analizando las contribuciones (impuestos) que deben decretarse para cubrirlo y revisar la Cuenta Pública del año anterior. "Antes de aprobar este presupuesto, la Cámara de Diputados debe examinar el proyecto de ley de ingresos para mantener una congruencia entre lo que se espera ingresar al erario federal y lo que se proyecta gastar."<sup>495</sup> En esencia, la Cámara de Diputados ejerce un poder estratégico de control presupuestal sobre el Ejecutivo Federal (cuando menos formalmente esto es posible).

Por último, la Cámara de Diputados tiene la facultad de decidir si es posible o no proceder penalmente, "Juicio de Procedencia", contra los funcionarios públicos que supuestamente hubiesen cometido alguno o varios delitos. "Art. 111.- Para proceder penalmente .../... la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado."<sup>496</sup> Si la Cámara resuelve que el desafuero (destitución del cargo) es procedente, el ex-funcionario quedará a disposición de las autoridades competentes, ya sea la Procuraduría General de la República o cualquiera otra Procuraduría de alguna entidad federativa. Por lo que se refiere al Presidente Constitucional, existe la condición formal de que sólo podrá ser acusado por "traición a la patria" y delitos graves del orden común ante la Cámara de Senadores, quien resolverá finalmente sobre el asunto en

cuestión. Por regla general, la presencia de mayoría oficial en las Cámaras ha impedido que se lleven a cabo juicios políticos y juicios de procedencia, en todo caso, el sistema político ha hecho uso de los mismos cuando así ha convenido a sus propios intereses, como en el caso del ex-director de Petróleos Mexicanos Jorge Díaz Serrano, sometido a "juicio de desafuero", en aras de la "renovación moral", en el sexenio de Miguel de la Madrid.

### **C) CÁMARA DE SENADORES.**

También esta Cámara detenta, por sí misma, un conjunto de facultades exclusivas de carácter político-administrativo y político-jurisdiccional, que no tienen nada que ver con su función legislativa, mismas que se encuentran previstas en el artículo 76 constitucional. Para el constitucionalista Tena Ramírez, estas atribuciones del Senado significan e implican una intervención del Poder Legislativo en el Poder Ejecutivo. "Mediante dicha intervención de uno de los órganos legislativos en la función administrativa, la separación de poderes se mitiga y resulta un acto mixto, en el que participan dos poderes."<sup>497</sup> Si bien es cierto, que desde el punto de vista del discurso constitucional se puede inferir esta interpretación, también lo es, que desde la misma perspectiva formal, y obviamente política, se puede concluir lo contrario, esto es, la existencia de un presidencialismo

jurídico y político, y por lo tanto, su preeminencia sobre los otros dos poderes.

El Senado tiene la facultad (poder, cuando algún día se ejerza realmente) de analizar y emitir su punto de vista sobre la política exterior dirigida por el Ejecutivo Federal. El estudio realizado por el Senado deberá tener como marco de referencia, los principios jurídico-políticos establecidos en el artículo 89 constitucional, fracción X, en virtud de los cuales el Presidente en turno deberá someterse formalmente. Es obvio, que la presencia de una mayoría oficial ha obstaculizado los constantes cuestionamientos de la oposición, especialmente por lo que se refiere a la política de globalización (vinculación de nuestro país a los Estados Unidos), que ha implicado una apertura total y absoluta de nuestras fuentes comerciales, económicas, políticas y militares, siendo contraria, al principio de autodeterminación. También está el caso, de la aprobación o desaprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas como atribución del Senado, de lo cual ya hemos comentado anteriormente con oportunidad. Sin embargo, desde el punto de vista político: "Esta atribución sólo permite a la Cámara de Senadores emitir una decisión integral; de ninguna manera puede modificar los compromisos suscritos por el jefe de Estado."<sup>498</sup> Aunque formalmente, como ya habíamos expresado, los tratados internacionales deben de estar de

acuerdo con la Constitución, es decir, no deben ser contrarios a la misma.

Ahora bien, por una parte, el Senado tiene la facultad para designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia (Poder Judicial Federal) propuestos por el Presidente, lo cual implica la intervención política (justificada constitucionalmente) de dos poderes (Ejecutivo y Legislativo) en otro (Judicial). Para confirmar lo anterior, la fracción VIII, del artículo 76, permite al Senado autorizar o negar las solicitudes de licencia o las renunciaciones de los propios ministros, cuando le sean sometidos a su consideración por el Ejecutivo Federal, lo cual ratifica la intervención de ambos poderes. Por otro lado, el Senado tiene la atribución para ratificar los nombramientos que le haga llegar el Presidente, de los siguientes funcionarios: Procurador General de la República, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército (general brigadier, de brigada y de división), Armada (capitán de navío, contralmirante, vicealmirante y almirante) y Fuerza Aérea (general de grupo, de ala y de división), además del gobernador del Banco Central (Banco de México). "Ratificar significa confirmar...; así, podría entenderse que si el Senado ejercita la facultad de ratificar, su atribución se reduciría a verificar que el servidor público nombrado por el presidente reúna los requisitos que para ese cargo exigen las normas jurídicas. En

estos casos, la atribución no le permitiría al Senado hacer otra clase de consideraciones para ratificar el nombramiento o para no hacerlo."<sup>499</sup>

En materia de defensa nacional, el Senado puede autorizar o no al Presidente para que permita la salida de tropas nacionales (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) fuera del territorio nacional, el paso de tropas extranjeras por nuestro país y la estación de escuadras (guardacostas, fragatas, navíos, destructores, portaviones) de otras potencias, por más de un mes, en mar territorial. Al parecer, este precepto constitucional no hace referencia a los integrantes de las fuerzas armadas que estudian en escuelas militares extranjeras, especialmente en Estados Unidos; ni a la existencia de espías u observadores militares externos, que han hecho acto de presencia en el Estado de Chiapas. Esta facultad del Senado, "...implica un elemento de seguridad para la soberanía del país y la integridad del territorio nacional,..."<sup>500</sup>

En términos estrictamente políticos, o sea, de ejercicio de poder, el Senado está facultado para intervenir en los Estados, en los siguientes casos: para declarar "cuando hayan desaparecidos los poderes constitucionales de un Estado" y designar un Gobernador Provisional a propuesta del Presidente; y resolver "las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado" o cuando, como causa de dichas cuestiones, "se haya interrumpido el orden

constitucional". En el primer caso, para algunos constitucionalistas la función del Senado no consiste en "declarar la desaparición de los poderes de un Estado", sino "constatar" que han desaparecido los mismos. "En consecuencia, a pesar de que la facultad senatorial es meramente declaratoria, constituye esta constatación de acefalía un requisito indispensable, una declaración necesaria para la designación de un gobernador provisional,..."<sup>501</sup> En esencia, el discurso constitucional encubre al discurso político, es decir, en el trasfondo de esta atribución del Senado se encuentra la figura presidencial, que materialmente puede hacer uso de esta Cámara para destituir a un gobernador legal y legítimo (sea del partido oficial o de la oposición); como un ajuste de cuentas dentro de la propia clase política, o bien, como una hipotética posibilidad de hacer reversible un triunfo electoral de la oposición. En el segundo caso, desde un punto de vista formal, el alcance o limitación de esta facultad del Senado, implica la precisión de lo que debe entenderse por "cuestiones políticas" (que tanto asustan a los constitucionalistas), y que, en última instancia, interpretamos como "conflictos políticos" que pueden darse entre los poderes de un Estado. Formalmente, el Senado dictará su resolución apegándose a la Constitución y a la del Estado en que se presente el problema. "De este mandamiento se colige que las "cuestiones políticas" a que nos referimos

tienen que decidirse jurídicamente, es decir, analizando la constitucionalidad de los actos de los poderes en conflicto."<sup>502</sup> Sin embargo, es obvio, que su decisión (resolución) tiene que ser primordialmente política, en tanto que no está legislando, ni juzgando, sino actuando como un poder superior y conciliador.

Por último, la fracción IX faculta al Senado para remover (destituir) al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y designar un sustituto. "Art. 122. Base Quinta. F.- La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en uno de sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal."<sup>503</sup> Estas "causas graves" no están claramente precisas, cuando menos en la Constitución General, lo que permite al Senado llevar a cabo una interpretación política, más que jurídica, y tomar una decisión de poder, que tiene que ser compartida con el Ejecutivo Federal, al momento de designar al sustituto del Jefe de Gobierno, a propuesta del propio Presidente. Esta último ejemplo, demuestra una vez más, el uso que se puede hacer del derecho, desde una perspectiva política, como justificador formal y como instrumento de dominación en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados.

### 3.3. PODER JUDICIAL FEDERAL.

#### 3.3.1 CONSIDERACIONES TEORICAS GENERALES.

Partiendo del principio político-jurídico de la "división de poderes", se puede afirmar, que el Poder Judicial Federal se constituye como la institución estatal menos importante, en términos de la detentación y ejercicio de un poder real. Para los constitucionalista, esta poder no toma decisiones políticas, ni se sustenta en una fuerza material, sino que dicta resoluciones jurídicas (sentencias) basadas en la ley. "El tercer Poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos Poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material."<sup>504</sup> Sin embargo, si bien es cierto, que este poder no tiene la misma capacidad, fuerza e impacto político-sociales, que los otros dos poderes; al ejercer la función de "control constitucional", otorgada formalmente por la Constitución, se coloca en una relación de supra-ordenación (jurídicamente superior a los otros dos poderes, e inclusive, con el mismo) al cuestionar y contradecir la "legalidad" de los actos de gobierno, legislativos y judiciales, argumentando su ilegalidad o inconstitucionalidad y su violación a las garantías individuales de determinada

persona: por medio de sus resoluciones (sentencias) jurisdiccionales, expresan su decisión y la autoridad para revertir dichos actos de poder.

Este poder, en principio, cumple la "función jurisdiccional" (o judicial) que consiste en la aplicación de la ley al caso concreto, mediante una sentencia dictada por un tribunal, cuando se presenta un conflicto de intereses entre particulares o entre particulares y el Estado. "Art. 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; .../... III. De aquellos en que la Federación fuese parte." En esta primera atribución del Poder Judicial, sus "resoluciones jurisdiccionales" (aparentemente, sin ninguna connotación política) implican una "decisión política", por medio de la cual, los Tribunales Federales (jueces, magistrados y ministros) aplican la ley general al caso particular, expresando con este hecho su voluntad de ejercicio del poder. Este evento se complica, aún más, cuando una sentencia afecta al propio Estado, cuando éste es parte en un proceso federal (como por ejemplo, cuando el Tribunal Electoral por medio de una sentencia pueda revertir alguna resolución, previamente impugnada, emitida por el Instituto Federal Electoral).

Ahora bien, la "función de control constitucional", es decir, de vigilancia del "orden constitucional", resulta de gran importancia estratégica para la conservación del sistema político y jurídico del Estado Mexicano. En la detentación y ejercicio de esta facultad (poder), se genera una relación política entre los Tribunales Federales y los Poderes Ejecutivo y Legislativo (incluyendo los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los Estados), al resolver sobre la legalidad de sus actos materiales, previa interposición de un Juicio de Amparo por parte de los particulares. "...cuando los órganos del Poder Judicial Federal, con exclusión de los Tribunales Unitarios de Circuito, despliegan su actividad jurisdiccional de control constitucional, se colocan en una relación política, en el amplio sentido de la palabra, con los demás poderes federales o locales, al abordar el examen de los actos realizados por estos para establecer si contravienen o no al régimen constitucional,..."<sup>506</sup> Así, el Poder Judicial Federal se coloca en una relación política, de poder a poder, frente a las demás instituciones del Estado, ya sean federales o locales (entidades federativas), con el propósito formal de proteger al Estado de Derecho (orden constitucional).

### 3.3.2 ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

La detentación y ejercicio de este poder, al igual que el legislativo, se realiza en forma colegiada, es decir, está constituido por varias instancias a su interior, siguiendo un orden jerárquico: Suprema Corte de Justicia (ministros); Tribunales de Circuito (magistrados); y Juzgados de Distrito (jueces). En diciembre de 1994 y en agosto de 1996, por iniciativa del actual presidente, se llevaron a cabo un conjunto de reformas constitucionales, radicalmente significativas, que afectaron a varios de los artículos que integran el Capítulo IV, que trata sobre el Poder Judicial, quedando este último, organizado de la siguiente manera:

- 1.- Suprema Corte de Justicia.
- 2.- Tribunal Electoral.
- 3.- Tribunales Colegiados de Circuito.
- 4.- Tribunales Unitarios de Circuito.
- 5.- Juzgados de Distrito.
- 6.- Consejo de la Judicatura Federal.

a) Anteriormente a estas modificaciones, la Suprema Corte se constituía con veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios (26 en total): los primeros, laboraban por salas (administrativa, civil, penal y del trabajo) y en pleno; y, los segundos, su función consistía en suplir las faltas de los primeros. Actualmente, "Art. 2º.- La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros y funcionará

en Pleno o en Salas. El presidente de la Suprema Corte de Justicia no integrará Sala."<sup>507</sup> Los ministros de la Corte eran, y siguen siendo, designados por el Presidente con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente. Además, cuestión muy importante, es que el ejercicio de sus cargos no se encontraba condicionado a un período determinado ("principio de inamovilidad") aunque era procedente el retiro cuando los ministros habían alcanzado los setenta años de edad. Hoy día, "Art. 94.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución,..."<sup>508</sup> Como se puede observar, estas reformas al Poder Judicial, propuestas por el poder presidencial y aprobadas por el poder legislativo, implican una limitación política al mismo: en primer lugar, porque disminuye el número de integrantes de la Suprema Corte, máxima instancia de decisión de este poder; y, en segundo lugar, porque rompe materialmente con el "principio de inamovilidad", que formalmente suponía la no-politización de los miembros (jueces, magistrados y ministros) del aparato judicial, ni la sujeción de los mismos a los cambios sexenales y al presidente en turno (que de hecho así ha ocurrido en la práctica). "Que la Suprema Corte de Justicia constituye un poder .../... parece no presentar lugar a dudas, lo cual no impide por supuesto que en las grandes

líneas siga la política del Ejecutivo, y sirva de hecho para darle mayor estabilidad."<sup>509</sup>

Más aún, cuando se hicieron estas "reformas formales" al Poder Judicial, en diciembre de 1994 (la disminución de 26 a 11 ministros), automáticamente los 26 anteriores a la fecha citada pasaron a retiro, lo que ocasionó un "vacío de poder" por algunas semanas, en tanto el Presidente nombraba a los 11 nuevos ministros (desde el punto de vista teórico-político, se puede considerar a este evento como un "golpe de Estado técnico", es decir, la destitución material de los integrantes de un poder (cuando menos de su máxima instancia: Suprema Corte), llevada a cabo por el Ejecutivo Federal, basándose en el derecho, esto es, en el discurso jurídico (discurso del poder) que él mismo elaboró, sancionó, publicó y aplicó, previa discusión y aprobación del Congreso de la Unión).

b) Pero todavía más, estos cambios formales implicaron la creación y el establecimiento de una nueva instancia al interior del Poder Judicial: el "Consejo de la Judicatura Federal", que restó facultades de decisión a la propia Suprema Corte de Justicia. "Art. 68.- La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal,..."<sup>510</sup> Además, son atribuciones de esta nueva instancia: determinar el número, división,

competencia territorial, especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito; constituyéndose de esta manera, como un "poder alterno" a la Suprema Corte. "Art. 100.- El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley."<sup>511</sup>

A su vez, este Consejo se integra con siete miembros que representan a los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial): el Presidente de la Suprema Corte; dos magistrados de los Tribunales Colegiado y Unitario de Circuito; un juez de Distrito; dos consejeros nombrados por la Cámara de Senadores; y uno designado por el Ejecutivo Federal. Esta forma de organización, resulta absurda y contradictoria desde el punto de vista del discurso constitucional, porque rompe con el principio formal de la división de poderes, al disponerse la presencia de los otros dos poderes (Senado y Ejecutivo) en el propio poder Judicial. Sin embargo, desde la perspectiva de una lógica política, se puede interpretar este hecho como un debilitamiento de este poder, y, específicamente, de la Suprema Corte en relación y en beneficio de la institución presidencial.

c) Por otra parte, la reforma constitucional de agosto de 1996 también implicó la creación del Tribunal Electoral y su integración al área de competencia del Poder Judicial Federal, substituyendo al Tribunal Federal Electoral creado

en el sexenio salinista: bajo el argumento de la imperativa necesidad de una instancia jurisdiccional "imparcial y objetiva" en cuanto a sus decisiones (sentencias), relacionadas con los conflictos jurídicos suscitados con motivo de los procesos electorales. "Las disputadas elecciones federales de 1988 y los cuestionamientos provocados en la sociedad por las calificaciones electorales que sobre las decisiones del Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral, hicieron las Cámaras del Congreso de la Unión respecto de la elección de sus miembros y la de diputados en la del Presidente de la República, reafirmaron la necesidad de desarrollar y vigorizar la instancia jurisdiccional hasta entonces experimentada."<sup>512</sup> En principio, este Tribunal junto con el Instituto Federal Electoral, significan un avance en el proceso de "transición a la democracia" en nuestro país, a su vez, constituyen una parte significativa, de una necesaria y urgente reforma de Estado.

Ahora bien, en términos de organización y funcionamiento, el Tribunal Electoral ejerce sus atribuciones a través de una Sala Superior y cinco Salas Regionales distribuidas en el territorio nacional. En la designación de los magistrados intervienen el Senado y la propia Suprema Corte, con la posibilidad real, de que por tal motivo (especialmente, por ser materia electoral), se pueda dar en la práctica un conflicto entre los dos poderes. "Art. 99.- Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y

los regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."<sup>513</sup> De lo anteriormente citado, podemos interpretar e inferir lo siguiente: que el nombramiento de estos funcionarios electorales recae materialmente en el ejecutivo federal, si tomamos en consideración que los ministros de la Corte son ratificados por el Senado a propuesta del Presidente, y que la Cámara de Senadores, en la medida que cuente con mayoría oficial, seguirá siendo controlada por el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, desde el punto de vista constitucional, se establece que la administración, supervisión y disciplina del Tribunal Electoral corresponde a una "Comisión" del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del propio Tribunal, un Magistrado electoral y tres miembros del Consejo de la Judicatura (5 en total), siendo estos últimos mayoría. Esta hipótesis formal (art. 99 const.), implica una situación material de sometimiento del Tribunal Electoral (que supone autonomía e independencia en sus decisiones jurídicas: sentencias en materia electoral) respecto del Consejo de la Judicatura, lo que podemos considerar como un debilitamiento político del mismo, más que su propio fortalecimiento, y en detrimento de una auténtica instancia jurisdiccional-electoral.

d) Los órganos judiciales que en orden jerárquico siguen a la Suprema Corte de Justicia, son los Tribunales de Circuito; que a su vez, se dividen en dos clases: unitarios y colegiados. Los tribunales unitarios están constituidos por un sólo magistrado, en cambio, los tribunales colegiados están integrados por tres magistrados: los primeros, tienen competencia (poder) para conocer en segunda instancia, de todos aquellos conflictos jurídicos que no sean de amparo, resueltos en primera instancia por los jueces de distrito; los segundos, están facultados para conocer, por vía del "juicio de amparo", de todas las demandas que se interpongan en contra de una sentencia definitiva en materia administrativa, civil, penal, etc., emitida por un tribunal judicial (del orden común o del orden federal) o por un tribunal agrario, laboral, fiscal, militar, etc., ubicado dentro del área del Poder Ejecutivo. También, pueden conocer de los recursos que procedan formalmente contra las resoluciones y sentencias (decisiones materiales) que dicten los jueces de Distrito en materia de amparo. Cabe mencionar, que estos Tribunales de Circuito se encuentran distribuidos geográficamente en todo el territorio nacional. "Art. 144.- ...el territorio de la República se dividirá en el número de circuitos que mediante acuerdos generales determine el Consejo de la Judicatura Federal. En cada uno de los circuitos el Consejo de la Judicatura Federal establecerá .../... el número de tribunales colegiados y unitarios de

circuito y de juzgados de distrito, así como su especialización y límites territoriales."<sup>514</sup>

Posteriormente, las instancias jurisdiccionales que siguen en jerarquía a los Tribunales de Circuito son: los Juzgados de Distrito, que se integran por un sólo juez. En tal sentido, existen juzgados en materia administrativa, civil, laboral y penal: son competentes para conocer de los juicios federales (en primera instancia) que se inician en cada uno de ellos, obedeciendo a la materia en particular; y, también, resuelven sobre los juicios de amparo que interpongan los gobernados en contra de los actos de poder que violen sus garantías individuales. Al igual que los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito se encuentran distribuidos geográficamente en todo el territorio nacional. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 97 de la Constitución y el artículo 81, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal: "Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley."<sup>515</sup>

Los funcionarios de este poder (ministros, magistrados, jueces y un sin número de secretarios), a diferencia de los integrantes del ejecutivo y legislativo, precisan de cumplir con un requisito formal, básico y esencial para su designación o nombramiento: ser Licenciado en Derecho. "Art.

95.- .../... III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;"<sup>516</sup> Esta condición, académica y profesional, establece una diferencia fundamental en relación con los otros dos poderes: en principio, en términos de una democracia formal, a los miembros del aparato judicial no se les puede considerar como auténticos representantes de la sociedad civil, en tanto que su nombramiento es facultad del Presidente con aprobación de la Cámara de Senadores, y, por lo tanto, no llegan por la vía electoral.

Por otra parte, se trata de un poder constituido por profesionales de la Ciencia Jurídica, especialmente constitucionalistas y amparistas, en tanto que sus atribuciones van más allá de la simple "función jurisdiccional" (aplicación de la ley al caso concreto, mediante una sentencia), al tener la facultad para declarar la ilegalidad o inconstitucionalidad de los actos de gobierno, legislativos y/o judiciales, en perjuicio de los gobernados, y colocarse por encima de los otros dos poderes, al enjuiciar (vía juicio de amparo) sus decisiones formales y materiales (decretos, reglamentos, actos, leyes, sentencias, etc.).

Además, es prerrogativa de este poder interpretar las leyes y la Constitución, y emitir sus puntos de vista o tesis jurídicas por medio de la jurisprudencia, misma que se

convierte en obligatoria como si fuese una ley, teniendo este hecho un carácter material de función legislativa. "Art. 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Sala, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales."<sup>517</sup> Esto significa, en términos políticos, que este poder tiene el derecho de interpretar el discurso jurídico-constitucional y traducirlo en un discurso del poder, al implicar el sometimiento de las diversas instancias jurisdiccionales (tanto tribunales ubicados dentro del área propiamente judicial, como tribunales ubicados dentro del área de competencia del poder ejecutivo) a la máxima instancia del poder judicial: la Suprema Corte de Justicia.

### **3.3.3 ATRIBUCIONES Y FACULTADES.**

Anteriormente hemos dicho, que las funciones esenciales del Poder Judicial Federal son dos: la primera, de carácter estrictamente "jurisdiccional", es decir, consiste en el conocimiento y resolución de conflictos jurídicos en las materias administrativa, civil, penal y del trabajo, por medio de la tramitación de "juicios federales"; y la segunda,

denominada de "control constitucional" (control del poder), que se refiere al conocimiento y resolución de la ilegalidad o inconstitucionalidad de los actos de los gobernantes (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial) en agravio y perjuicio de las garantías constitucionales de los gobernados, por medio de los "juicios de amparo". "Dentro de los mecanismos de control del poder juega un papel indiscutible el juicio de amparo, y gracias a su funcionamiento ininterrumpido durante muchas décadas ha sido posible reparar o prevenir innumerables desviaciones y abusos de poder en perjuicio de los particulares."<sup>518</sup>

Ambas funciones, formal y aparentemente, no tienen ninguna implicación política, sin embargo, esencial y materialmente, tienen consecuencias y efectos en las relaciones de poder: tanto al interior del propio poder judicial (entre la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura y los demás tribunales federales); así como entre el poder judicial y el ejecutivo y el legislativo federales, cuando el primero declara la inconstitucionalidad de una ley promulgada por las Cámaras o la ilegalidad de un acto de gobierno emitido por el Presidente, cuando ambos casos se traducen en una violación a las garantías individuales y sociales de los gobernados (control del poder por otro poder). La competencia constitucional y legal del Poder Judicial (atribuciones y facultades) tiene su sustento formal en los artículos 94 y del 103 al 107 de la Constitución General, así como en la Ley

de Amparo (reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales) y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Cabe comentar, que esta última ley fue elaborada en el presente sexenio zedillista (diciembre del 94), como parte de las reformas constitucionales al poder judicial en detrimento de su propia autonomía e independencia material, respecto del poder presidencial.

#### **A) JUZGADOS DE DISTRITO.**

En términos estrictamente jurisdiccionales, estos juzgados deciden sobre las controversias jurídicas en materia penal, administrativa, civil y del trabajo, así como conflictos relacionados con el derecho marítimo y el derecho mercantil cuando los intereses particulares trasciendan al ámbito público. "También conocen de toda clase de juicios que se refieran al cuerpo diplomático y consular acreditado en México y de aquellos en que se ve involucrado el personal del servicio exterior mexicano."<sup>519</sup> Es importante señalar, que en este tipo de juicios las partes no tan sólo pueden ser particulares, sino también el sujeto activo o pasivo lo puede ser el Estado: ya sea como demandante o demandado; ya sea como parte acusadora (ministerio público) o parte acusada (funcionarios públicos).

1) En materia penal, tienen la facultad para conocer y resolver sobre los delitos del orden federal, como por

ejemplo: Delitos contra la Seguridad de la Nación; Delitos contra el Derecho Internacional; Delitos contra la Humanidad; Delitos contra la Seguridad Pública; Delitos en Materia de Vías de Comunicación; Delitos contra la Salud (Narcotráfico); Delitos cometidos por los Servidores Públicos; Delitos cometidos contra la Administración de Justicia; Delitos contra la Economía Pública; Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (lavado de dinero); Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos; Tortura (cometida por las corporaciones policiacas, fuerzas armadas y otros funcionarios públicos); y aquellos delitos en que el Estado sea sujeto pasivo. Además, tienen la atribución para conocer de los "procedimiento de extradición" y para otorgar autorizaciones a las corporaciones policiacas (Policía Judicial Federal: Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada) para intervenir cualquier comunicación privada.

"Art. 50.- 1er .../... exclusivamente se concederá si se trata de los delitos de homicidio, asalto en carreteras o caminos, robo de vehículos, privación ilegal de la libertad o secuestros y tráfico de menores, todos ellos previstos en el Código Penal..."<sup>520</sup> Es obvio, que todas estas conductas delictivas presuponen la hipótesis de "delincuencia organizada", que inclusive rebasa el campo de la "seguridad pública", y caen en el terreno de la "seguridad nacional" como el caso del narcotráfico. En tal sentido, el Estado se autojustifica formalmente para una mayor intervención en la

esfera jurídica de los gobernados, es decir, de sus garantías individuales: significando este hecho material, una mayor presencia del poder estatal en términos de control e intervención de la sociedad civil.

2) En materia civil, los jueces de distrito tienen la facultad para resolver: los conflictos jurídicos que se originen con motivo del cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano que afecten intereses particulares; las controversias que versen sobre bienes de propiedad nacional; los juicios que se susciten entre una entidad federativa y una o más personas de otra entidad; los asuntos civiles que tengan que ver con los integrantes del cuerpo diplomático y consular; y los juicios en que la Federación (Estado) fuese parte. Por lo que respecta al primer caso, no hay que olvidar que el Tratado de Libre Comercio (Canadá, Estados Unidos y México) establece una jurisdicción internacional entre los tres Estados, lo cual significa una contradicción al discurso constitucional e implica un sometimiento del Estado a Tribunales extranjeros en agravio y perjuicio de la soberanía nacional. "En el terreno judicial, el TLC crea todo un andamiaje extranacional o supranacional si se prefiere, pero de dudosa legalidad constitucional. Para resolver las controversias que pudiesen surgir en la interpretación o aplicación del Tratado, se crea una Comisión de Libre Comercio (artículo 2001)."<sup>521</sup> De esta forma, el precepto

constitucional (artículo 94), conforme al cual se deposita el ejercicio del poder judicial en los Tribunales Federales, se subordina literalmente, al artículo 2001 del TLC.

3) Por otra parte, estos Juzgados de Distrito tienen la atribución para conocer y resolver, en primera instancia, de los juicios de amparo indirecto (que proceden contra leyes o actos de autoridad), que tienen la importancia de cuestionar la legalidad de los actos de poder de los gobernantes o la constitucionalidad de las leyes mismas: en las materias penal, administrativa, civil y del trabajo. "Este tipo de amparo procede contra todos los actos de autoridad que no son de materia de amparo directo. Por ejemplo: leyes, reglamentos federales y tratados internacionales; leyes, reglamentos y convenios estatales; decretos, acuerdos y actos administrativos; órdenes de aprehensión y todos los actos de autoridad que pongan en peligro la vida, la integridad de la persona, la libertad, la inviolabilidad del domicilio y demás derechos constitucionales."<sup>522</sup> Es obvio afirmar, que se trata de una facultad muy importante en términos de ejercicio de poder: la de analizar y revertir los actos ilegales y las leyes inconstitucionales emitidos por las instancias legislativa y ejecutiva, incluyendo el propio órgano judicial, en beneficio de los gobernados que hayan solicitado la protección de la "Justicia Federal" (por medio del juicio de amparo).

**B) TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.**

Estos tribunales tienen facultades estrictamente jurisdiccionales, para el conocimiento y resolución de los "recursos de apelación", que en materia de juicios federales interpongan las partes en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito. Además, también pueden conocer en primera instancia de juicios de amparo indirecto, promovidos en contra de actos de autoridad de otro Tribunal Unitario de Circuito, que no constituyan sentencias definitivas. En principio, estos Tribunales no ejercen atribuciones que vayan más allá de lo estrictamente jurisdiccional, sin embargo, pueden revocar sentencias que hayan sido favorables a los particulares y que beneficien a las autoridades estatales: como puede ser el caso, de personas (presos políticos) que hayan sido absueltos en primera instancia y se les revoque su sentencia en segunda instancia, previa petición del Ministerio Público Federal (PGR: Poder Ejecutivo).

**C) TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO**

Estos tribunales tienen la facultad exclusiva para resolver los juicios de "amparo directo" que no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia. "El artículo 107. III.a establece que el amparo directo procede cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o

del trabajo contra las sentencias definitivas o laudos, por violaciones a los derechos constitucionales cometidos durante la secuela del procedimiento o en la misma sentencia o laudo.<sup>523</sup> También pueden conocer y resolver, de los recursos de revisión que se promuevan en contra de las sentencias de amparo dictadas por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito. Como se puede observar e inferir, se presentan un conjunto de relaciones y controles de poder entre los propios tribunales federales (entre superior e inferior y entre iguales) y en correlación con los poderes legislativo y presidencial, por medio de los juicios de amparo (directo e indirecto). "El órgano de control formalmente es un tribunal que conoce y resuelve las controversias sobre la validez del acto impugnado,..."<sup>524</sup> En última instancia, son decisiones de poder que afectan a otras decisiones de poder, en una lucha de pesos y contrapesos al interior de un sistema político.

Ahora bien, estos tribunales disponen de una atribución, materialmente legislativa, que consiste en poder establecer jurisprudencia (puntos de vista jurídicos) siempre y cuando coincida el sentido de lo resuelto en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados. "La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de distrito, los tribunales militares

y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales."<sup>525</sup> En este sentido, los criterios jurídicos de estos tribunales, expresados en las tesis jurisprudenciales, formal y materialmente implican una relación de suprasubordinación entre los Tribunales Colegiados y los demás tribunales jerárquicamente inferiores, incluyendo los ubicados en el área del poder ejecutivo (administrativos, agrarios, fiscales, militares y del trabajo).

Por último, cuestión muy importante es la siguiente: cuando los Tribunales Colegiados sustentan "tesis contradictorias" en las sentencias que dicten, la ley faculta a los ministros de la Suprema Corte, al Procurador General de la República, los mismos Tribunales o los magistrados que los integren, incluyendo las parte que intervienen en los juicios, materia de la contradicción, para denunciar esta situación ante la Suprema Corte de Justicia, para que ésta última resuelva (decisión de poder) cuál es la tesis jurisprudencial que debe prevalecer, como fue el caso del "anatotismo", que posteriormente comentaremos. Pero todavía más, la propia ley establece la siguiente hipótesis: "Art. 197-A.- ...El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días."<sup>526</sup> Esto significa, políticamente, la

posibilidad de intervención del Poder Ejecutivo, vía el Procurador General (toda vez, que es facultad del Presidente designar al Procurador, con aprobación del Senado) y que en teoría, se podría presentar el caso de un punto de vista diferente al sustentado por la Suprema Corte, aunque la ley no precisa los efectos jurídicos reales.

#### **D) TRIBUNAL ELECTORAL.**

Desde el punto de vista jurisdiccional, este Tribunal está facultado para conocer y resolver los conflictos que en materia electoral, sean sometidos a su consideración: las resoluciones que dicte este Tribunal son definitivas e inatacables, en los casos que la Constitución y la ley respectiva así lo dispongan. "Art. 99.- El Tribunal Electoral será, .../... la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación."<sup>527</sup>

Ahora bien, los casos que puede conocer este Tribunal previstos formalmente por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, son los siguientes: 1) las impugnaciones promovidas con motivo de elecciones federales de diputados y senadores; 2) las impugnaciones que se presentan con motivo de la elección presidencial, en este caso, la Sala Superior del Tribunal resolverá en única instancia, sobre las impugnaciones promovidas, previo cómputo

final de la elección del Presidente; 3) las impugnaciones que se hagan en contra de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal (Instituto Federal Electoral) que supuestamente violen preceptos jurídicos, tanto de la Constitución como de la ley electoral respectiva; 4) las impugnaciones que se refieran a los actos o resoluciones definitivas de las autoridades electorales de las entidades federativas relacionadas con la organización y calificación de los comicios; 5) las impugnaciones sobre actos y resoluciones que violen los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país; 6) los conflictos laborales entre el Tribunal y sus servidores; 7) los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral; y, 8) la determinación o imposición de sanciones en materia electoral.

Es importante señalar lo siguiente, con base y fundamento en el artículo 105, f. II, constitucional: el Tribunal Electoral, no es competente para conocer y resolver acerca de las impugnaciones que hagan los partidos políticos sobre las leyes electorales federales o locales que se consideren inconstitucionales, ya que es atribución y facultad del Pleno de la Suprema Corte decidir sobre este tipo de promociones de inconstitucionalidad. "Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que

fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."528 En este caso, a pesar de la hipotética autonomía del Tribunal en materia electoral, formal y materialmente se conserva el derecho de la Suprema Corte para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley electoral, implicando esta facultad, un poder significativo en términos políticos.

Por ejemplo, recientemente (verano del 98) la Suprema Corte de Justicia fijó nuevos criterios formales para asignar "diputados de representación proporcional" en todos los estados del país, luego de declarar inconstitucional la norma que establecía la "cláusula de gobernabilidad", al considerar que afecta la proporcionalidad electoral. Esto es, los ministros declararon fundada la acción de inconstitucionalidad 6/98 promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Congreso de Quintana Roo y el Gobernador de la entidad, Mario Villanueva, al resolver que el precepto 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, fracciones I y III, contravienen el "principio de proporcionalidad electoral", porque dicho artículo y fracciones parten de la premisa de la "cláusula de gobernabilidad" que ya fue derogada (suprimida) en la Constitución Federal. En este sentido, la Suprema Corte le dio la razón al PRD (cuestión extraordinaria), al comprobar que dicho precepto viola lo establecido en el artículo 54

constitucional, que fija los lineamientos generales para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Así, esta resolución jurídica (decisión política) remite a la constitucionalidad (legalidad) a las legislaturas de los estados, para que en ámbito de sus competencias, legislen en materia electoral con base y fundamento en los principios político-jurídicos previstos en la Constitución, para el efecto de suprimir las cláusulas de gobernabilidad que aún persisten en algunas constituciones estatales.

Por otra parte, el Tribunal Electoral está facultado para emitir tesis jurisprudenciales que se constituyen en obligatorias para las Salas Regionales y el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales estatales, bajo las siguientes reglas establecidas por el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: 1) cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio y la Sala Superior lo ratifique; 2) cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio; y, 3) cuando la Sala Superior resuelva la contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior. "Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha

tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer."<sup>529</sup> Es obvio decir, que la decisión del Pleno de la Corte tendría un sentido eminentemente político más que jurídico, en esta función (ejercicio de poder) de interpretación del discurso constitucional.

#### **E) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.**

La Suprema Corte tiene jurisdicción (poder de decisión) en todo el territorio nacional como ámbito espacial de emisión y acatamiento de sus resoluciones judiciales. Como habíamos dicho anteriormente, se integra con once ministros y funciona en Salas o en Pleno: el Presidente de la Corte no formará parte de las Salas. "Art. 12.- Cada cuatro años, los miembros de la Corte elegirán entre ellos al presidente, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior."<sup>530</sup>

La Corte funcionará por medio de dos salas integradas por cinco ministros cada una; el trabajo se distribuye entre las mismas de acuerdo con la materia de las controversias jurídicas, de la siguiente forma: la primera conoce de

asuntos civiles y penales, y la segunda, resuelve casos administrativos y del trabajo. También funciona como Pleno, que se compone de los once ministros, aunque legalmente puede sesionar con siete: las resoluciones se adoptan por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes, quienes en principio no podrán abstenerse de emitir su voto.

1) Facultades Político-Administrativas.- Este tipo de atribución, supone la aplicación de normas generales a casos concretos, sin resolver controversia alguna. Por ejemplo, al pleno de la Corte le corresponde designar a su Presidente cada cuatro años, sin que pueda ser reelecto para el período inmediato posterior. También, puede nombrar y remover a su secretario y demás funcionarios y empleados de la institución.

Ahora bien, atribución muy importante, no tan sólo en términos formales, sino también políticos, es la facultad que tiene la Corte de nombrar alguno o algunos de sus miembros, algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal o algunas de las Cámaras del Congreso o el Gobernador de algún Estado, única y exclusivamente para que se investigue algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna o algunas garantías constitucionales. En este sentido, no hay que olvidar el caso de "Aguas Blancas", o sea, la averiguación practicada por la Corte, sin ningún peso de

autoridad jurídica y política, pero también podríamos afirmar, que en el caso de Chiapas especialmente, se ha abstenido de una participación más activa, cuando dispone del derecho para intervenir, legitimando con esta omisión las decisiones y actuaciones del actual Presidente, que implican un rompimiento al hipotético "Estado de Derecho".

Además, la Corte está facultada para "practicar de oficio" la investigación de algún hecho o hechos que a su consideración constituyan la violación del voto público, "pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión". Aquí lo importante a destacar, de las significativas atribuciones de carácter político, es que precisamente la Corte no las ejerce, en algunos casos argumentando su función jurisdiccional y no política, y en la mayoría de los casos incurriendo en una absoluta y total inercia constitucional en tanto Poder Judicial, sometido al presidencialismo político y jurídico.

2) Facultades Jurisdiccionales.- Estas atribuciones constituyen la esencia del Poder Judicial, por cuanto resuelve conflictos jurídicos (Juicios Federales y Juicio de Amparo) que se someten a su conocimiento y que aparentemente no tienen un carácter político. En primer lugar, las Salas de la Corte ejercen atribuciones relacionadas con la materia de amparo (control constitucional: control del poder) y con la competencia de los tribunales inferiores: a) resuelven

juicios de amparo directo (contra sentencias definitivas) en única instancia, cuando ejerce la "facultad de atracción" otorgada en la fracción V del artículo 107 constitucional: "La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten"<sup>531</sup>; b) conocen del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se decida la constitucionalidad de un reglamento federal o estatal; c) conocen de amparos indirectos, en segunda instancia, cuando en el recurso subsiste el problema de constitucionalidad, siempre que se hubiese impugnado desde el principio, un reglamento federal o estatal por considerarlos inconstitucionales. En todos estos casos, el fondo del problema es político, es decir, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de sentencias definitivas, leyes y reglamentos emitidos por los otros poderes, incluyendo el judicial, implican un control de poder (cuando menos en teoría) por parte de la Corte sobre el Ejecutivo y Legislativo.

En segundo lugar, el Pleno de la Suprema Corte puede conocer y resolver los siguientes tipos de controversias: a) entre las entidades públicas, esto es, los conflictos que se susciten entre las diversas instancias federales, estatales y municipales (fracción I del artículo 105 constitucional) como

por ejemplo, entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; b) de las revisiones de amparo directo contra sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados, siempre que se haya decidido sobre la constitucionalidad de una ley federal o local o de un tratado internacional o se hubiese llevado a cabo la interpretación directa de un precepto constitucional; y, c) cuando subsiste, en el recurso de revisión de amparo indirecto, el "problema de constitucionalidad", si previamente se impugnó una ley federal o un tratado internacional por considerarse violatorios de un precepto constitucional. "Art. 11.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros,..."<sup>532</sup> En estos conflictos, al igual que en los anteriores, subsiste el problema político-jurídico de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de poder de los gobernantes y la posibilidad de revertirlos o justificarlos legalmente por "razones de Estado" (como en el caso del anatocismo; el cobro del interés sobre el interés del capital).

3) Facultades Legislativas.- Para el constitucionalista Enrique Sánchez Bringas, la atribución de la Suprema Corte, en el sentido de poder declarar la inconstitucionalidad de las leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como los Tratados Internacionales, implican una facultad esencialmente legislativa. "Esta atribución es materialmente

legislativa porque los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad que produzca la Corte, son derogatorios de la norma general tildada de inconstitucional, de acuerdo con las reglas contempladas por el artículo 105. II."<sup>533</sup>

Sin embargo, siguiendo la lógica del discurso constitucional, se puede afirmar lo siguiente: si el Poder Legislativo tiene la potestad para hacer las leyes, también la tiene para derogar artículos o preceptos o para abrogar totalmente los ordenamientos jurídicos. Más aún, el artículo 107 de la Constitución, en su fracción II, establece la siguiente hipótesis formal, denominada "principio de relatividad de las sentencias" en los juicios de amparo: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."<sup>534</sup> En otras palabras, esto significa que si bien los Tribunales Federales pueden declarar "inconstitucional" (contrario a derecho y a la constitución) una ley, reglamento o tratado internacional, tiene prohibido hacer una declaración general sobre los ordenamientos jurídicos cuestionados, es decir, no los puede anular o invalidar ni formal ni materialmente porque no es el poder legislativo, además, de que se estaría afectando el "orden constitucional", esto es, el "Estado de Derecho" basado en los principios de "división de poderes" y de "legalidad";

aunque jurídicamente, los actos de poder cuestionados por los agraviados (gobernados), sean para el Poder Judicial "inconstitucionales".

Ahora bien, la Suprema Corte está facultada para establecer jurisprudencia, atribución estratégica en el ejercicio de su poder: la Constitución y las leyes respectivas ordenarán los términos en que ésta sea obligatoria. La jurisprudencia dictada por el Pleno de la Corte, requiere que los cinco casos resueltos en el mismo sentido, sean aprobados por lo menos por siete ministros. A su vez, la jurisprudencia se puede interrumpir, y por lo tanto deja de ser obligatoria, cuando sea pronunciada una sentencia en contrario, es decir, que contravenga o se oponga a las anteriores decisiones (cinco sentencias) tomadas por la Corte. Por otra parte, están obligados a acatar la jurisprudencia: los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Tribunal Electoral, Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales ubicados en el área de competencia del Poder Ejecutivo (Administrativos, Agrarios, Fiscales, Militares y del Trabajo). "La jurisprudencia del pleno no sólo se refiere a la interpretación de la Constitución, leyes federales, tratados internacionales, reglamentos federales, constituciones estatales, leyes y convenios estatales y reglamentos locales; también a las resoluciones que resuelven

las contradicciones de tesis de jurisprudencia de las Salas de la Corte y de los Tribunales de Circuito."<sup>535</sup>

Por último, cuestión muy importante se presenta cuando los Tribunales y las Salas de la Corte sustentan tesis jurisprudenciales contradictorias. En este sentido, los ministros que integran las salas, el "Procurador General de la República" o las partes que intervinieron en los juicios, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte, la que en última instancia resolverá, funcionando en Pleno, qué tesis debe prevalecer y observarse formalmente. A su vez, la Ley de Amparo establece lo siguiente: "Art. 197.- El Procurador General de la República, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días."<sup>536</sup> En este caso, la ley sí establece la posibilidad formal de que la Corte pueda cambiar o modificar la jurisprudencia que hubiese sustentado, quedando en la posición, nada autónoma ni independiente, de sometimiento a un poder distinto a ella misma como lo es el Ejecutivo Federal (ya que en todo caso, el Procurador es un funcionario que depende directamente del Presidente).

Para concluir este capítulo y el trabajo de investigación en su conjunto, habré de comentar el caso jurídico y político del "anatocismo", concepto no reconocido formalmente por la Suprema Corte, pero materialmente establecido por el sistema jurídico mexicano: Ley General de

Títulos y Operaciones de Crédito; Ley de Instituciones de Crédito; y, Ley del Banco de México.

Desde el año de 1983 (un año posterior a la expropiación de la banca privada), el Banco de México autorizó a las Instituciones de Crédito (bancos que en ese momento pertenecían al Estado) la contratación de aperturas de préstamos a los particulares, ofreciendo al deudor la opción de disponer de crédito adicional para el pago de intereses. Posteriormente, en el sexenio salinista, la Banca de Estado es reprivatizada, es decir, los bancos son devueltos a la iniciativa privada, constituyéndose los banqueros como un factor real de poder. Con fecha del mes de julio de 1990, el Congreso de la Unión expide la Ley de Instituciones de Crédito, actualmente vigente: "Art. 1º.- La presente ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano."<sup>537</sup> Es obvio, que este precepto ameritaría algunos comentarios y precisiones, sin embargo, lo que nos interesa subrayar es el propósito formal de la presente ley, esto es, el de regular jurídicamente el "servicio de banca y crédito" otorgado a la nueva clase de banqueros neoliberales.

En este sentido, la ley considera como "servicio de banca y crédito": la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente (ahorros de cuentahabientes y préstamos a personas físicas o morales), quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Si bien es cierto, que formalmente se reitera que el Estado ejerce utópicamente la "rectoría" del Sistema Bancario, la propia ley permite y garantiza a las Instituciones de Crédito de Banca Múltiple la realización de una serie de operaciones financieras con amplio margen de maniobra. Por ejemplo, el artículo 65 de la ley en cuestión, ordena lo siguiente para el caso de las operaciones activas (préstamos o aperturas de crédito) de las instituciones bancarias: "Para el otorgamiento de sus financiamientos, las instituciones de crédito deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de estos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fuesen necesarias."<sup>538</sup> De este precepto se puede inferir, la amplia capacidad de investigación y decisión, otorgada por la ley a las instituciones de crédito, en relación con sus potenciales

deudores, inclusive hasta para emitir una absurda calificación moral sobre los mismos.

Ahora bien, en principio no es muy precisa la naturaleza y características del "contrato de apertura de crédito", que a su vez implica materialmente el "anatocismo". Así, por ejemplo, el artículo 71 de la Ley de Instituciones de Crédito indica categóricamente, de manera amenazante e imperativa, que el contrato de apertura de crédito puede ser utilizado para exigir el cumplimiento de dicha obligación, es decir, de su pago, ya que de entrada dicho documento puede tomarse como prueba y, en última instancia, como base y fundamento para un procedimiento de embargo. "Art. 72.- Cuando el crédito tenga garantía real, el acreedor podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, o el que en su caso corresponda, conservando la garantía real y su preferencia aún cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución."<sup>539</sup> Como se puede observar, todas las garantías posibles están a favor de las instituciones de crédito, o sea, a favor de los banqueros.

En todo caso, el anatocismo (consecuencia real y potencial del contrato de apertura de crédito), presenta, desde un punto de vista jurídico, un carácter de ambigüedad, imprecisión y contradicción (es posible que elaborado intencionalmente) que favorece en todo a las instituciones bancarias. Así, el artículo 103 establece, dentro del capítulo de las prohibiciones, que ninguna persona física o

moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público, mediante actos causantes de pasivo directo (en los deudores potenciales), obligándolos a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros (capital + interés + interés). A su vez este mismo precepto dispone que se exceptúa de esta hipótesis, entre otros, a: "I. Las instituciones de crédito reguladas en la presente ley, así como a los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables;..."<sup>540</sup> Es decir, prohíbe el anatocismo, pero a la vez lo permite en el caso de las instituciones de crédito.

Pero más aún, siguiendo con esta serie de contradicciones jurídicas (obviamente favorables al sector bancario), según el artículo 106, prohíbe a las instituciones de crédito, entre otras actividades: "V. Celebrar operaciones y otorgar servicios con su clientela en los que se pacten condiciones y términos que se aparten de manera significativa de las condiciones de mercado prevalecientes en el momento de su otorgamiento, de las políticas generales de la institución, y de las sanas prácticas y usos bancarios;..."<sup>541</sup> Luego entonces, que caso tiene la existencia formal de un orden normativo que regule las operaciones de las instituciones de crédito, si la misma ley remite a la "ley de la oferta y la demanda", es decir, a las condiciones materiales de mercado o a las prácticas y usos bancarios vigentes en la realidad económica; o, en última instancia, se

puede afirmar que a pesar de la supuesta confusión jurídica de esta ley, al remitir a las instituciones de crédito a sus "políticas generales", está otorgando explícitamente amplio poder de decisión y de acción a la banca privada en sus operaciones financieras, así como en las condiciones y términos que unilateralmente fija en relación con sus potenciales acreedores.

Ahora bien, posteriormente a la crisis económica de diciembre de 1994, las instituciones bancarias comienzan a tramitar juicios ante los tribunales competentes (cuyo objetivo material era el cobro de intereses exorbitantes, o en su defecto, el embargo de bienes muebles e inmuebles) en contra de sus cuentahabientes, transformados en deudores, por obra y gracia de la devaluación de la moneda, que incrementó los intereses del capital principal además del interés sobre los intereses de la deuda principal (anatocismo). En este sentido, las primeras resoluciones favorecieron a los acreedores bancarios e inclusive, algunos Tribunales de Circuito establecieron jurisprudencia a favor del anatocismo, es decir, a favor de los banqueros, fortaleciendo así, su legitimidad como factores reales de poder. No obstante, el problema formalmente jurídico se tradujo en un problema materialmente político (hecho, por cierto, que el sistema nunca aceptó como tal), que fue creciendo significativamente en perjuicio de la imagen del propio gobierno tecnócrata y de las instituciones judiciales.

A principios de 1998, los ministros de la Suprema Corte de Justicia (Poder Judicial Federal) estudian la posibilidad de discutir sobre el llamado "pacto de anatocismo". Para el propio gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicho pacto o contrato, estaba justificado jurídicamente, ya que consideraban "que es una forma de reconocer el efecto de la inflación de los créditos y permitir que continúen las operaciones bancarias", pero en el fondo, es la defensa de su política económica, especialmente a favor del sector bancario. No hay que olvidar, que el fundamento jurídico del gobierno y de los banqueros es la Ley de Instituciones de Crédito, elaborada en el sexenio salinista, sexenio de la "contra-revolución política y económica".

Ante esta conflictiva situación, el Poder Judicial retoma la iniciativa y por conducto de la Primera Sala de la Suprema Corte, solicita a los 90 Tribunales Colegiados de Circuito que le informen sobre las sentencias que hubiesen dictado en relación al problema en cuestión, para el efecto de llevar a cabo un análisis a fondo, es decir, definir como máxima instancia judicial, si el cobro de intereses sobre intereses es legal o no (independientemente de los costos políticos y las repercusiones sociales). Así, al revisar los ministros de la Corte las sentencias que pronunciaron en uno u otro sentido, se deducen elementos de "interés jurídico", que consideran suficientes para denunciar las

"contradicciones de tesis" (esto significa, que la jurisprudencia emitida por los magistrados de los Tribunales Colegiados respecto del anatocismo, no fue un criterio único, sino heterogéneo, y, en algunos casos, contradictorio: lo cual hablaba bien, en ese momento, acerca de la autonomía e independencia del poder judicial) ante la propia Suprema Corte e iniciar un procedimiento que implicaba dictar una resolución definitiva en materia de jurisprudencia (obligatoria para los demás tribunales), ya sea, a favor o en contra del anatocismo. No se trató de un juicio entre dos partes en conflicto, sino de un procedimiento para establecer tesis jurisprudenciales que definan los criterios jurídicos que deberán seguir jueces y magistrados para resolver los juicios que les sean planteados.

Finalmente, el 7 de octubre de 1998, la mayoría de los ministros de la Suprema Corte (7 de 11) resolvieron en definitiva a favor de la "legalidad del anatocismo", es decir, concluyeron que no es ilegal el cobro de interés sobre intereses. "Como ya se esperaba (Proceso 1144), se resolvió que no hay tal anatocismo .../... y que los bancos no incurren en ilegalidad alguna al "capitalizar" los intereses."<sup>542</sup> Políticamente, fue una decisión de poder (encubierta bajo la forma del discurso jurídico), que implicó: el sometimiento del Poder Judicial al Poder Ejecutivo; la justificación jurídica de los intereses de los banqueros (fortaleciendo su posición como factor real de

poder); y, el otorgamiento de legitimidad y legalidad a la política económica neoliberal, con base y fundamento en el orden normativo, que se constituye en un simple instrumento de poder del grupo gobernante en turno. "El grupo en el poder, según la presión que sobre él se ejerza y los intereses en juego, resolverá en los términos que le sean menos perjudiciales, es obvio, por más claro y convincente que sea un argumento, si están en juego sus intereses, que lo que terminará por prevalecer es la razón de estado."<sup>53</sup>

## CONCLUSIONES

Considero que he confirmado y demostrado la hipótesis general del presente trabajo de investigación, en el sentido de que el sistema jurídico del Estado Mexicano establecido, en términos generales, en la Constitución Política vigente, constituye el fundamento formal e instrumento material de legalidad del grupo gobernante en la detentación y ejercicio del poder estatal sobre la sociedad civil, que lejos de limitar el uso y abuso del mismo (según el discurso constitucional), le otorga total y absoluta capacidad jurídica (atribuciones, competencias, facultades, etc.) en la toma de decisiones y acciones políticas. Así, como en el control e intervención de los conflictos políticos y sociales; disponiendo a su favor, no tan sólo con el monopolio de la fuerza institucional (aparatos represivos) del Estado, sino también con la justificación ideológico-jurídica (Constitución, códigos, leyes, reglamentos, etc.): traduciéndose el discurso del derecho en un discurso del poder.

Los conceptos y categorías (compartidos por la Ciencia Política, el Derecho Constitucional y la Teoría General del Estado): poder político, estado soberanía, estado de derecho, constitución política, "factores reales de poder", y "decisiones políticas fundamentales", me permitieron llevar a cabo, con mayor precisión teórico-metodológica, el estudio analítico e interpretativo del sistema jurídico estatal.

El estudio del sistema jurídico estatal, se enfocó, básicamente, al análisis de la Constitución Política y, especialmente, algunos de sus temas significativos, como: las Decisiones Políticas Fundamentales (Proyecto de Nación); el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, y el Poder Judicial (estructura y operatividad del poder estatal); así como otros ordenamientos normativos, jerárquicamente inferiores y subordinados a la máxima ley.

En cuanto a la Constitución General, ésto es, su origen histórico, su proceso de creación, su naturaleza política, y su finalidad ideológico-jurídica, obedecen a una lógica dialéctica política:

1) Un movimiento revolucionario, complejo y contradictorio (1910-1917), aniquila y destruye todo un sistema político autoritario y vertical (dictadura porfirista, incluyendo la transitoria usurpación de Victoriano Huerta y la guerra civil entre caudillos) y, por lo tanto, el orden jurídico-constitucional en que se sustentaba;

2) El triunfante poder político y militar revolucionario (integrado por los distintos caudillos y sus respectivos ejércitos), por sí mismo creó un nuevo orden constitucional, a partir de un nuevo Pacto Político, que contenía un Proyecto de Estado y Sociedad (Congreso Constituyente (1917) → Constitución Política);

3) La nueva Constitución Política (Código de Poder), desde un punto de vista formal, estableció legal e institucionalmente un nuevo Estado de Derecho y su respectivo aparato de poder: legislativo, ejecutivo y judicial (poderes constituidos para los constitucionalistas), paradójicamente, reconoció y fortaleció un régimen presidencialista;

4) La detentación y ejercicio del poder estatal, por parte de los gobernantes, a través de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, hipotéticamente se tienen que fundamentar en el derecho, esto es, en la Constitución y demás leyes;

5) Paralelamente, la aplicación de la ley por parte de los gobernantes sobre sus gobernados, se sustenta en el poder material de que dispone el Estado, es decir, sus aparatos coactivos y represivos;

6) A su vez, el derecho o la ley se utiliza como marco de referencia del poder del Estado, que justifica ideológicamente sus decisiones y acciones políticas sobre la sociedad civil;

7) Por lo tanto: el discurso constitucional es la forma encubierta del discurso del poder: la Constitución Política se traduce en un instrumento de dominación formal y material, del grupo gobernante que detenta y ejerce el poder del Estado.

En principio, la Constitución Política (Código de Poder, Pacto Político o Contrato Social) establece un conjunto de principios políticos, jurídicos, económicos, sociales y culturales, denominados por el discurso constitucional, como: "Decisiones Políticas Fundamentales", y que constituyen el Proyecto de Estado y Sociedad (Proyecto de Nación) caracterizado en su tiempo como nacionalista y revolucionario, por su defensa a ultranza de los recursos naturales del país, en beneficio de la nación (soberanía económica)

En primer lugar, la propia Constitución, dentro del contexto de una lógica formal iuspositivista (hipotéticamente, sin ninguna vinculación con la realidad material), se otorga a sí misma una serie de principios jurídicos: supremacía, fundamentalidad, legalidad, inviolabilidad y reformabilidad; como mecanismos de autarquía, autodefensa, autorreproducción y autopreservación del orden constitucional en su conjunto, pero también de todo un sistema político en particular.

Estos principios jurídicos, aparentemente, sin ningún significado y efecto político alguno, pretenden darle coherencia, consistencia y unidad al propio texto constitucional:

1) Supremacía: este principio considera a la Constitución, por sí misma, como la ley suprema de todo el orden jurídico en su totalidad, es decir, como la máxima ley

que ocupa la cúspide jerárquica de todas las demás leyes, y, estas últimas, a su vez, se encuentran subordinadas formalmente a la primera;

2) Fundamentalidad: correlativo al anterior principio, el presente considera a la Constitución como la ley fundamental de todo el orden normativo, esto es, como la ley fundante de la cual se originan todas las demás leyes, y, por lo tanto, no deben de ir más allá de la propia ley primaria, de lo contrario, caerían en la inconstitucionalidad;

3) Legalidad: este principio establece como premisa básica, la obediencia y el respeto por parte de los gobernantes respecto de la propia Constitución y de las demás leyes, asumido en la toma de protesta y de posesión de sus cargos políticos (ya sea por designación o por elección popular), así como en el ejercicio de sus funciones legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales;

4) Inviolabilidad: este principio jurídico (en esencia de carácter político), establece el supuesto hipotético de la imperatividad de la Constitución, y, en forma paralela, la imposibilidad jurídica o prohibición jurídica ante la potencial violación o sustitución de la misma, por alguna rebelión civil o militar, y la posibilidad de juzgar y sancionar penalmente a los rebeldes como simples delincuentes;

5) Reformabilidad: si bien, la Constitución dispone de sus propios mecanismos de autodefensa ante una potencial

rebelión civil y militar como situación de facto, ésta establece las reglas y los procedimientos para su reforma, es decir, para la adecuación de la misma a la realidad cambiante y dialéctica, como forma de autorreproducir y autopreservar el orden constitucional y la estructura de poder que sustenta y justifica.

Principio político, básico y fundamental, reconocido en el texto constitucional, es el que se refiere al complejo tema de la soberanía nacional y popular. Independencia política y derecho de autodeterminación, han sido dos factores muy importantes y significativos, desde el punto de vista histórico y político, para el Estado Mexicano, sin embargo, hoy día, rebasados por el neoliberalismo económico globalizador, impuesto por el actual grupo gobernante tecnócrata. Por otra parte, si bien es cierto, que desde la perspectiva de la teoría constitucional se presenta como un problema de forma, la supuesta contradicción entre los artículos 136 y 39 (Inviolabilidad Constitucional versus Derecho a la Revolución), otorgándole preminencia jerárquica al primero, en el fondo se pretende negar y prohibir toda posibilidad de cambio a la sociedad civil, por la vía de los hechos y de las armas, es decir, al margen de la ley, cuando, paradójicamente, la Constitución vigente tuvo un origen eminentemente revolucionario.

Por cuanto a las instituciones Estado y Gobierno, y, específicamente, su forma de organización y funcionamiento,

constitucionalmente se establece un hipotético Estado Federal aunque en el proceso histórico, en la práctica política, y aún en la propia Constitución, prevalezca un Estado Centralista, vertical y autoritario (preeminencia política de la Federación sobre las entidades federativas). En lo que se refiere al Gobierno, la ley dispone y precisa el carácter republicano y democrático-representativo del mismo: en relación al primer caso, el gobierno republicano se sustenta en el principio histórico y político de la "no-reelección" aplicable a la figura presidencial y de los gobernadores, no así, a los senadores, diputados y asambleístas; y en última instancia al partido en el poder (PRI); en relación al segundo caso, el texto constitucional contiene una definición de democracia, que va más allá de lo estrictamente político, y se introduce en el ámbito de lo económico, lo social y lo cultural, es decir, supone el desarrollo totalizador de la sociedad mexicana como parte del Proyecto de Nación; y, en la medida en que no se cumpla con este objetivo estratégico, seguiremos siendo un Estado y una Sociedad antidemocráticos.

El principio político-jurídico de la "división de poderes", que supone la distribución de funciones estatales en diferentes instancias políticas (como mecanismo de frenos y contrapesos), aún en el propio texto constitucional se reconoce la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, constituyéndose un régimen presidencialista (formal y material) sui géneris, en comparación con el modelo

original norteamericano. En este sentido, la propia Constitución contradice a este principio, al otorgar facultades extraordinarias al Presidente en materia política y económica, que se traduce en funciones legislativas propias de un poder distinto al ejecutivo.

La existencia formal del hipotético principio histórico-político de la separación entre el Estado y la Iglesia, se contradice con el reconocimiento jurídico de esta última (como interlocutor social y político significativo), el otorgamiento de amplias facultades (en materia económica y educativa), el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Estado del Vaticano, y en última instancia su posicionamiento político y social, la ubica en el espacio temporal, nuevamente, como un activo y decisivo factor real de poder, en relación con el propio Estado y la sociedad misma.

Estado y Educación constituyen un binomio político y cultural, esencialmente estratégico, en relación con la sociedad en su conjunto. El Estado se ha reservado para sí, la atribución y facultad para el control y conducción de la política educativa (aparato ideológico de Estado), especialmente, la educación básica y media básica, con intervención en la educación media superior y superior. Sin embargo, también en esta materia el neoliberalismo económico ha hecho acto de presencia, a tal grado, que se han hecho reformas constitucionales y una nueva ley, para formalizar la

injerencia de la iniciativa privada, y en forma encubierta, la de la propia Iglesia.

El original Proyecto de Nación (nacionalista y revolucionario), que en términos generales se conserva en el discurso constitucional, cuya premisa estratégica ha sido la soberanía económica (independencia, autodeterminación, desarrollo y seguridad económicas), y cuyos elementos substanciales han sido: la propiedad originaria de la nación; el dominio directo de los recursos naturales; la prohibición de monopolios; precisión de áreas estratégicas de la economía; creación de Empresas de Estado; rectoría económica del Estado; y, la planeación estatal, también han sido afectados y rebasados por la política económica neoliberal. En este sentido, el grupo tecnócrata en el poder ha revertido algunos preceptos constitucionales y ha creado diversas leyes y reglamentos, que le han permitido instrumentar y justificar formalmente su proyecto de Estado y Sociedad (retirada estratégica del Estado respecto de la economía; privatización y reprivatización de Empresas Públicas; apertura comercial, total y absoluta, respecto del mercado integrado por los Estados Unidos y Canadá; sometimiento a estos dos últimos países por vía del TLC; y, continuidad de la política económica a nivel de Estado), a través y por medio del propio discurso constitucional que se ha traducido en su discurso de poder.

La estructura y operatividad (organización y funcionamiento) del poder político estatal, desde el punto de vista del discurso constitucional, parte del hipotético "principio de división de poderes", sin embargo, como ya lo hemos afirmado, reconoce y establece un presidencialismo sui generis (que va más allá del modelo teórico original) que se caracteriza por las amplias y excesivas atribuciones, facultades y funciones que se concentran y centralizan en la figura presidencial, en detrimento de las otras dos instituciones de Estado (Poder Legislativo y Poder Judicial). El Presidente cumple funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe de la Administración Pública y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas; mismas que ejerce, a través de facultades legislativas, jurisdiccionales y propiamente ejecutivas.

En este sentido, la Constitución General otorga al Poder Ejecutivo Federal, y, específicamente a su titular, el Presidente, atribuciones no tan sólo de gobierno, sino también facultades formal y materialmente legislativas y jurisdiccionales: que demuestran el absoluto poder presidencial. En cuanto a las atribuciones legislativas, éstas permiten al presidente su intervención en el proceso legislativo (función de otro poder), así como la elaboración de su propio discurso jurídico sexenal, por medio de las facultades extraordinarias (arts. 49, 29, 131) y la facultad reglamentaria (cuyo ejercicio, ha rebasado el contenido

formal de las propias leyes elaboradas por el poder legislativo).

Por otra parte, las facultades ejecutivas reafirman el amplio poder presidencial en diversas materias, como: gobierno; administración pública; nombramiento y remoción; política exterior; defensa nacional y seguridad interior; expropiación; expulsión de extranjeros; indultos y procuración de justicia. En este último caso, el Presidente cumple funciones indirectas como fiscal en distintas materias (penal, fiscal, militar, del trabajo, agraria y del consumidor), lo cual significa, que dentro del área de su competencia, se ubican distintas instancias denominadas "procuradurías" que dependen directamente del Ejecutivo, lo cual le da un poder extraordinario.

Ahora bien, respecto a la materia de defensa nacional y seguridad interior, es innegable que las fuerzas armadas, y, específicamente el ejército se ha constituido en un actor importante, significativo al interior del sistema político mexicano. Su presencia en la lucha contra el narcotráfico, su intervención en la seguridad pública y su actuación militar en contra de la guerrilla, lo han transformado en un activo y actual factor real de poder.

Por último, el presidente detenta y ejerce, indirectamente, facultades jurisdiccionales a través de un conjunto de tribunales que se ubican dentro del área de su competencia. Así, el poder presidencial, cumpliendo funciones

de juez, se expresa en las siguientes materias (aparentemente, sin importancia estratégica): administrativa, fiscal, militar, del trabajo, agraria, menores infractores y reos sentenciados. Esto confirma, una vez más, el excesivo poder presidencial fundamentado en el discurso constitucional.

En cuanto al Poder Legislativo, actualmente con presencia real, también dispone de importantes facultades de carácter ejecutivo, jurisdiccional, y propiamente legislativas. La presencia y permanencia del partido oficial en este poder, impidió su real y efectivo funcionamiento como institución autónoma e independiente del presidente en turno, sirviendo como simple instrumento del mismo, en la elaboración del discurso jurídico, y, en última instancia del discurso del poder presidencial.

La organización y funcionamiento del poder legislativo, responde a una lógica formal de "frenos y contrapesos" respecto de los otros dos poderes, sin embargo, materialmente, se constituyó en una instancia estática e inerte, sin ninguna presencia política en el escenario nacional. En la medida en que la transición democrática siga avanzando y llegue precisamente a las Cámaras (de Senadores y Diputados) se harán más efectivas las facultades de que dispone este poder, como antítesis del presidencialismo.

Desde el punto de vista constitucional, este poder está facultado para legislar en todo tipo de materias (creación y

elaboración del discurso jurídico-positivo). A su vez, detenta facultades ejecutivas y jurisdiccionales: en el primer caso, por ejemplo, el Congreso se puede constituir en Colegio Electoral para designar al presidente interino, sustituto o provisional; en el segundo caso, las cámaras pueden proceder contra los funcionarios públicos, por medio de un Juicio Político o un Juicio de Procedencia. Además, cada una de las cámaras dispone de facultades exclusivas en materia política y económica. En este sentido, el poder legislativo, potencial y formalmente, cuenta con estratégicas atribuciones en el área de su competencia, con posibilidad real y efectiva de convertirse en el contrapeso político significativo.

Por último, el Poder Judicial Federal, quizá el menos importante desde el punto de vista político, en principio cumple funciones formalmente jurisdiccionales (aplicación de la ley general al caso concreto) en las materias: federal (penal, civil, administrativa y del trabajo); electoral, de amparo, y de interpretación del discurso constitucional (jurisprudencia); así, también, se coloca en una relación de supra-subordinación respecto de los otros dos poderes (incluyéndose a sí mismo), cuando analiza y revierte sus actos de gobierno al considerarlos ilegales o inconstitucionales.

En el primer caso, los Tribunales Federales intervienen en el conocimiento y resolución de problemas jurídicos

particulares, sin embargo, el propio Estado, es decir, sus gobernantes, pueden ser sujetos activos (demandante o denunciante) o sujetos pasivos (demandado o presunto responsable) en cualquier tipo de procedimiento legal.

En el segundo caso, con motivo de las reformas constitucionales y electorales llevadas a cabo en el presente sexenio, se estableció formalmente, dentro del propio Poder Judicial, el Tribunal Electoral encargado en el estudio y resolución de problemas electorales de carácter federal (elecciones presidenciales, de senadores y de diputados); además, puede dictar jurisprudencia sobre la materia (función materialmente legislativa).

En el tercer caso, el juicio de amparo, es una de las atribuciones importantes que ejerce el Poder Judicial, al resolver sobre la violación de las garantías individuales en agravio de los gobernados y cuestionar la ilegalidad o inconstitucionalidad de los actos emitidos por los poderes ejecutivo, legislativo, y aún, del mismo poder judicial. En el caso de la materia de jurisprudencia, es facultad de los Tribunales Colegiados y de la Suprema Corte de Justicia, como máxima instancia, emitir su punto de vista sobre los problemas jurídicos que se le hayan sometido a su análisis y resolución. Aunque, aparentemente, el criterio jurídico de los magistrados y ministros, que se traduce en jurisprudencia, al decir de los mismos, no tiene connotación política alguna, en esencia, es una decisión de poder, al

resolver a favor de una de las partes, como fue el caso del anatocismo, donde formalmente se le dio la razón a los banqueros y, políticamente, un reconocimiento como factor real de poder.

Las reformas constitucionales hechas al Poder Judicial Federal, en el presente sexenio, propuestas por el Presidente en turno, han provocado una dualidad de poder, al crearse el Consejo de la Judicatura con amplias facultades y haciendo contrapeso a la propia Suprema Corte de Justicia, limitando con ello, su supuesta autonomía e independencia formal y material. En este sentido, se afectó al poder que tenía la última palabra en la interpretación del discurso constitucional del Estado Mexicano, y en última instancia, el discurso del poder del grupo gobernante en turno.

## CITAS

## CAPITULO I

- 1) MIRANDA PACHECO, Mario  
"Crisis de Poder y el Poder Ejecutivo  
en América Latina"; en:  
El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1977.  
P. 351
- 2) *Idem.*
- 3) DUVERGER, Maurice  
El Método en las Ciencias Sociales.  
Editorial Ariel.  
Séptima Edición: 1974.  
Barcelona, España.  
p. 518.
- 4) KAPLAN, Marcos  
Estado y Sociedad.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1978.
- 5) NEIRA, Enrique  
El Saber del Poder.  
(Introducción a la Ciencia Política).  
Editorial Norma, S. A.  
Mérida, Venezuela: 1986.  
p. 99.
- 6) MARCOS, Patricio E.  
El Estado.  
Editorial Edicol.  
Primera Edición.  
México, 1977.  
p. 9.

- 7) GIMENEZ, Gilberto  
Poder, Estado y Discurso.  
(Perspectivas sociológicas y semiológicas  
del discurso político-jurídico).  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1981.  
p. 11.
- 8) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
Derecho Constitucional.  
Editorial Porrúa.  
Segunda Edición.  
México, 1997.  
p. 10.
- 9) BOBBIO, Norberto, et. al.  
Diccionario de Política.  
Volumen I y II (A-J) y (K-Z).  
Séptima Edición en Español,  
corregida y aumentada, 1991.  
México, D. F.  
p. 1190.
- 10) WEBER, Max  
Economía y Sociedad.  
F.C.E.  
Octava reimpresión, 1987.  
México, D. F.  
p. 43.
- 11) DUVERGER, Maurice  
*Op. Cit.*  
p. 521.
- 12) *Idem.*
- 13) BARREIRO, Julio  
Violencia y Política en América Latina.  
Siglo XXI Editores.  
Colección mínima No. 42.  
Tercera Edición, 1976.  
México, D. F.  
p. 105.

- 14) CLAUSEWITZ, Karl Von  
Arte y Ciencia de la Guerra.  
Editorial Grijalbo, S. A.  
Colección 70; No. 116.  
México, 1972.  
p. 10.
- 15) CORREA, Guillermo  
"La Guerra de Baja Intensidad en Chiapas..." en:  
Revista Proceso.  
Seminario de Información y Análisis.  
No. 1105  
4 de enero de 1998.  
p. 8.
- 16) Diccionario Enciclopédico Ilustrado.  
Editorial Norma, S. A.  
Tomo IV (J-O).  
Edición 1991.  
Impreso en Colombia.  
p. 1186 y 1187.
- 17) GONZALEZ ALONSO, Carlos  
Principios Básicos de Comunicación.  
Editorial Trillas.  
Segunda Reimpresión; 1987.  
México, D. F.  
p. 57.
- 18) FRADE MERINO, Fernando  
La Guerra Psicológica.  
Editorial Pleamar.  
2ª Edición, 1982.  
Buenos Aires, Argentina.  
p. 43.
- 19) DUVERGER, Maurice  
Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.  
Colección Demos.  
Ediciones Ariel.  
5ª Edición Española.  
Barcelona; 1970.  
p. 519.
- 20) FRADE MERINO, Fernando  
*Op. Cit.*  
p. 4.

- 21) MARIN, Carlos  
"Plan del Ejército en Chiapas,  
desde 1994:...", en:  
Revista Proceso.  
Seminario de Información y Análisis No. 1105.  
4 de enero de 1998.  
p. 6.
- 22) DUVERGER, Maurice  
*Op. cit.*  
p. 523.
- 23) CHILDE, V. Gordon  
Los Orígenes de la Civilización.  
F.C.E.  
Breviario No. 92.  
Décima quinta reimpresión.  
México, 1986.  
p. 168 y 169.
- 24) BROM, Juan  
Esbozo de Historia Universal.  
Editorial Grijalbo, S. A.  
Decimo séptima edición.  
México, 1992.  
p. 79.
- 25) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
La Democracia en México.  
Serie Popular Era No. 4.  
Octava Edición; 1976.  
México, D. F.  
p. 53.
- 26) ROETT, Riordan, et. al.  
El Desafío de la Reforma Institucional en México.  
Siglo XXI Editores.  
Primera Edición en Español.  
México, 1996.  
p. 30.
- 27) BOBBIO, Norberto  
Estado, Gobierno y Sociedad.  
F.C.E.  
Breviario No. 487.  
Primera Edición en Español.  
México, 1989.  
p. 111.

- 28) DUVERGER, Maurice  
*Op. Cit.*  
p. 27.
- 29) TORRES MEJIA, David  
PODER.  
Editorial Edicol.  
Primera Edición.  
México, 1978.  
p. 94.
- 30) PUGA ESPINOSA, Cristina,  
y TORRES MEJIA, David  
México: La Modernización Contradictoria.  
Alhambra Mexicana.  
Primera Edición.  
México, 1995.  
p. 23.
- 31) *Ibidem.*  
p. 33.
- 32) LINDAU, Juan D.  
Los Tecnócratas y la Elite Gobernante en México.  
Cuadernos Joaquín Mortiz.  
Primera Edición.  
México, 1993.  
p. 9.
- 33) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 12.
- 34) BOBBIO, Norberto, et. al.  
Diccionario de Política.  
*Op. Cit.*  
p. 710 y 711.
- 35) *Idem.*
- 36) HOBBS, Thomas  
LEVIATAN.  
(o la Materia, Forma y Poder de  
una República Eclesiástica y Civil).  
F.C.E.  
Tercera Reimpresión.  
México, 1987.  
p. 12.

- 37) ORTIZ, Julio César  
Poder Político y Orden Social.  
Editorial PAC y U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1986.  
p. 12.
- 38) BOBBIO, Norberto  
Diccionario de Política.  
*Op. Cit.*  
p. 862.
- 39) BOBBIO, Norberto  
*Op. Cit.*  
p. 112.
- 40) BOBBIO, Norberto  
Diccionario de Política.  
*Op. Cit.*  
p. 862.
- 41) *Ibidem.*  
p. 860.
- 42) GIMENEZ, Gilberto  
*Op. Cit.*  
p. 68.
- 43) DUVERGER, Maurice  
*Op. Cit.*  
p. 41.
- 44) BOBBIO, Norberto  
Origen y Fundamento del Poder Político.  
Editorial Grijalbo, S. A.  
Primera Edición.  
México, 1985.  
p. 30.
- 45) NOVOA MONREAL, Eduardo  
El Derecho como Obstáculo al Cambio Social.  
Siglo XXI Editores.  
Décimoprimer Edición.  
México, 1995.  
p. 84.
- 46) *Idem.*

- 47) WEBER, Max  
*Op. Cit.*  
p. 172.
- 48) *Ibidem.*  
p. 706.
- 49) MIRANDA PACHECO, Mario  
*Op. Cit.*  
p. 351.
- 50) BURDEAU, Georges  
Tratado de Ciencia Política.  
Tomo II: El Estado.  
Volumen I: La Formación del Estado.  
U.N.A.M.  
Primera Edición en Español.  
México, 1985.  
p. 17.
- 51) MAQUIAVELO, Nicolás  
El Príncipe.  
Editorial Porrúa.  
"Sepan Cuantos..." No. 152.  
México, 1993.  
p. 1.
- 52) MARCOS, Patricio  
*Op. Cit.*  
p. 63.
- 53) *Ibidem.*  
p. 64.
- 54) BODINO, Jean  
Los Seis Libros de la República.  
Aguilar Ediciones.  
Primera Edición, 1973.  
Madrid, España.  
p. 46.
- 55) *Ibidem.*  
p. 156.

- 56) CORDOVA, Arnaldo  
Sociedad y Estado en el Mundo Moderno.  
Editorial Grijalbo, S. A.  
Décimo segunda Edición.  
México, 1976.  
p. 21.
- 57) MARCOS, Patricio  
*Op. Cit.*  
p. 78.
- 58) TREVEYLAN, G. M.  
La Revolución Inglesa (1688-89).  
F.C.E. Breviario No. 43.  
Quinta reimpresión.  
México, 1986.  
p. 127.
- 59) LEFEBVRE, Georges  
La Revolución Francesa y el Imperio (1787-1815).  
F.C.E. Breviario No. 151.  
Novena reimpresión.  
México, 1988.  
p. 59.
- 60) BURDEAU, Georges  
Tratado de Ciencia Política.  
Tomo I: Presentación del Universo Político.  
Volumen III: El Poder.  
U.N.A.M.  
Primera edición en español.  
México, 1984.  
p. 176.
- 61) Kelsen, Hans  
Teoría Pura del Derecho.  
EUDEBA.  
Décimo primera edición.  
Argentina, 1973.  
p. 195.
- 62) BOBBIO, Norberto  
*Op. Cit.*  
p. 130 y 131.
- 63) MARCOS, Patricio  
*Op. Cit.*  
p. 97.

- 64) *Ibidem.*  
p. 116.
- 65) Diccionario de Política.  
*Op. Cit.*  
p. 541 y 542.
- 66) LOCKE, John  
Ensayo sobre el Gobierno Civil.  
Editorial Porrúa.  
"Sepan Cuantos..." No. 671.  
Primera Edición.  
México, 1997.  
p. 79.
- 67) DE LA CUEVA, Mario  
Teoría de la Constitución.  
Editorial Porrúa.  
Primera Edición.  
México, 1982.  
p. 5.
- 68) *Idem.*
- 69) GIMENEZ, Gilberto  
*Op. Cit.*  
p. 106.
- 70) MARCOS, Patricio  
*Op. Cit.*  
p. 123 y 124.
- 71) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 76.
- 72) MARCOS, Patricio  
*Op. Cit.*  
p. 124.
- 73) LASALLE, Ferdinand  
¿Qué es una Constitución?  
Ediciones Hispánicas.  
Segunda Edición.  
México, 1989.  
p. 34.

- 74) *Ibidem.*  
p. 37.
- 75) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Editorial Porrúa.  
Segunda Edición.  
México, 1976.  
p. 336.
- 76) SCHMITT, Karl  
Teoría de la Constitución.  
Editora Nacional.  
México, 1981.  
p. 4.
- 77) *Ibidem.*  
p. 8.
- 78) *Ibidem.*  
p. 24.
- 79) *Ibidem.*  
p. 50.
- 80) *Ibidem.*  
p. 41.
- 81) Kelsen, Hans  
*Op. Cit.*  
p. 15.
- 82) *Ibidem.*  
p. 135.
- 83) *Ibidem.*  
p. 140.
- 84) MARCOS, Patricio  
*Op. Cit.*  
p. 125.
- 85) ARTEAGA NAVA, Elisur  
La Constitución Mexicana comentada por Maquiavelo.  
U.A.M.-Azcapotzalco y Siglo XXI editores.  
Primera Edición.  
México, 1987.  
p. 3.

- 86) RABASA, Emilio O.  
Historia de las Constituciones Mexicanas.  
U.N.A.M.  
Primera reimpresión.  
México, 1997.  
p. 96.
- 87) CORDOVA, Arnaldo  
La Formación del Poder Político en México.  
Serie Popular ERA No. 15.  
Cuarta edición.  
México, 1975.  
p. 18.
- 88) RABASA, Emilio  
*Op. Cit.*  
p. 84.
- 89) CORDOVA, Arnaldo  
*Op. Cit.*  
p. 16.
- 90) SAYEG HELÚ, Jorge  
Introducción a la Historia Constitucional de México.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1978.  
p. 164.
- 91) GIMENEZ, Gilberto  
*Op. Cit.*  
p. 101.
- 92) ARTEAGA NAVA, Elisur  
*Op. Cit.*  
p. 3.

## CAPITULO II.

- 93) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. Cit.*  
p. 338.
- 94) CARPIZO, Jorge  
La Constitución de 1917.  
Editorial Porrúa.  
Séptima edición.  
México, 1986.  
p. 131.
- 95) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. Cit.*  
p. 340.
- 96) CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos  
La Disputa por la Nación.  
(perspectivas y opciones de desarrollo)  
Siglo XXI editores.  
Cuarta Edición.  
México, 1983.  
p. 81.
- 97) ARTEAGA NAVA, Elisur  
*Op. Cit.*  
p. 3.
- 98) GIMENEZ, Gilberto  
*Op. Cit.*  
p. 120.
- 99) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. Cit.*  
p. 344.
- 100) Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos.  
Editorial SISTA, S. A.  
Quinta edición.  
México, 1997.  
p. 84 B.

- 101) CARPIZO, Jorge  
Estudios Constitucionales.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1980.  
p. 67.
- 102) PUGA ESPINOZA, Cristina y TORRES MEJIA, David  
*Op. Cit.*  
p. 18.
- 103) Ley Sobre la Celebración de Tratados.  
Editorial Porrúa.  
36ª edición.  
México, 1997.  
p. 1255.
- 104) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 192.
- 105) GIMENEZ, Gilberto  
*Op. Cit.*  
p. 71.
- 106) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. Cit.*  
p. 342 y 343.
- 107) KELSEN, Hans  
*Op. Cit.*  
p. 137.
- 108) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 193 y 194.
- 109) Constitución Política  
*Op. Cit.*  
p. 43, 59, 69 y 84.
- 110) Código Penal.  
Editorial Porrúa.  
57ª edición.  
México, 1996.  
p. 56 a 65.

- 111) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 5.
- 112) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
Editorial Porrúa.  
36ª edición.  
México, 1997.  
p. 1073.
- 113) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.  
Editorial Porrúa.  
57ª edición.  
México, 1996.  
p. 217.
- 114) GIMENEZ, Gilberto  
*Op. Cit.*  
p. 88.
- 115) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 84 C.
- 116) BURGOA ORIHUELA  
*Op. Cit.*  
p. 371 y 372.
- 117) Código Penal.  
*Op. Cit.*  
p. 30 y 31.
- 118) Código de Justicia Militar.  
Ediciones Ateneo, S. A.  
(Edición Autorizada por  
la Secretaría de la Defensa Nacional).  
Novena Edición.  
México, 1975.  
p. 218 y 219.
- 119) Diccionario de Política.  
*Op. Cit.*  
p. 1412.
- 120) *Ibidem.*  
p. 723.

- 121) *Ibidem.*  
p. 744 y 745.
- 122) RABASA, Emilio O.  
El Caso de Chiapas: Aspecto Constitucional, en:  
Problemas Actuales del Derecho Constitucional.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1994.  
p. 295.
- 123) SEPULVEDA, César  
La Teoría y la Práctica del Reconocimiento  
de Gobiernos.  
U.N.A.M.  
Segunda Edición.  
México, 1974.  
p. 14.
- 124) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 84 C.
- 125) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 197.
- 126) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. Cit.*  
p. 197.
- 127) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 84 B.
- 128) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. Cit.*  
p. 362.
- 129) SCHMITT, Karl  
*Op. Cit.*  
p. 119.

- 130) TENA RAMIREZ, Felipe  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Editorial Porrúa.  
Trigésima primera edición.  
México, 1997.  
p. 46.
- 131) *Idem.*
- 132) *Ibidem.*  
p. 58.
- 133) PUGA ESPINOSA, Cristina y TORRES MEJIA, David  
*Op. Cit.*  
p. 20.
- 134) ORTIZ WADGYMAR, Arturo  
Política Económica de México 1982-1994.  
(Dos Sexenios Neoliberales).  
Editorial Nuestro Tiempo, S. A.  
2ª edición, corregida y aumentada.  
México, 1994.  
p. 33.
- 135) PEREZNIETO CASTRO, Leonel  
(Compilador)  
Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional.  
Editorial Porrúa.  
Primera Edición.  
México, 1992.  
p. XI.
- 136) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. Cit.*  
p. 352 y 353.
- 137) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 84 B.
- 138) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. Cit.*  
p. 32.
- 139) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 240.

- 140) MEDINA PEÑA, Luis  
Hacia el Nuevo Tiempo.  
(México 1920-1994).  
F. C. E.  
Primera reimpresión.  
México, 1996.  
p. 253 y 259.
- 141) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 26.
- 142) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 270.
- 143) PANTOJA MORAN, David  
La Idea de Soberanía en el Constitucionalismo  
Latinoamericano.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1973.  
p. 34.
- 144) BODINO, Juan  
*Op. Cit.*  
p. 46.
- 145) HOBBS, Thomas  
*Op. Cit.*  
p. 141.
- 146) ROUSSEAU, Juan Jacobo  
El Contrato Social.  
Editorial Porrúa.  
"Sepan Cuantos..." No. 113.  
Novena edición.  
México, 1992.  
p. 9.
- 147) *Idem.*
- 148) *Ibidem.*  
p. 14.

- 149) SIEYES, Emmanuel J.  
¿Qué es el Tercer Estado?  
U.N.A.M.  
Nuestros Clásicos No. 40.  
Tercera edición.  
México, 1989.  
p. 61.
- 150) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. Cit.*  
p. 234.
- 151) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 274.
- 152) Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.  
Diario Oficial de la Federación.  
26 de diciembre de 1986.  
Tomo CCCXCIX  
No. 38.  
p. 2.
- 153) CAVALLA ROJAS, Antonio  
Los Militares en América Latina.  
Centro de Estudios Latinoamericanos.  
Avances de Investigación No. 52.  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.  
U.N.A.M.  
México, 1983.  
p. 31.
- 154) GONZALEZ SOUZA, Luis  
Soberanía Herida.  
(México-Estados Unidos en la hora  
de la globalización).  
Tomo I.  
Editorial Nuestro Tiempo.  
México, 1994.  
p. 14.
- 155) ORTIZ WADGYMAR, Arturo  
*Op. Cit.*  
p. 65.
- 156) *Ibidem.*  
p. 64.

- 157) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.  
Editorial Porrúa.  
21ª edición.  
México, 1997.  
p. 403.
- 158) ORTIZ WADGYMAR, Arturo  
Op. Cit.  
p. 132.
- 159) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 26.
- 160) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. Cit.*  
p. 236.
- 161) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 199.
- 162) *Ibidem.*  
p. 200.
- 163) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 84.
- 164) Código Penal.  
*Op. Cit.*  
p. 27.
- 165) GARCIA, Víctor  
La Sabiduría Oriental.  
Editorial Cincel.  
Serie: Historia de la Filosofía.  
Segunda Reimpresión.  
Bogotá, 1988.  
p. 151.

- 166) TOUCHARD, Jean  
Historia de las Ideas Políticas.  
Editorial Tecnos.  
Colección Ciencias Sociales.  
Serie de Ciencia Política.  
Sexta reimpresión.  
Madrid, 1979.  
p. 139.
- 167) AQUINO, Tomás de  
Opúsculo sobre el Gobierno de los Príncipes.  
Editorial Porrúa.  
"Sepan Cuantos..." No. 301.  
Tercera Edición.  
México, 1985.  
p. 265.
- 168) *Idem.*
- 169) GONZALEZ URIBE, Héctor  
Teoría Política.  
Editorial Porrúa.  
Segunda Edición.  
México, 1977.  
p. 417.
- 170) MARIANA, Juan de  
La Tiranía y los Derechos del Pueblo.  
Biblioteca Enciclopédica del Pueblo.  
Segunda Epoca: No. 188.  
Secretaría de Educación Pública.  
México, 1948.  
p. 45.
- 171) GOMEZ ROBLEDO, Ignacio  
El Origen del Poder Político según Francisco Suárez.  
Editorial JUS.  
México, 1948.  
p. 183.
- 172) SABINE, George H.  
Historia de la Teoría Política.  
F.C.E.  
Octava reimpresión.  
México, 1982.  
p. 268.

- 173) LOCKE, John  
*Op. Cit.*  
p. 123.
- 174) *Ibidem.*  
p. 143.
- 175) ROUSSEAU, Juan Jacobo  
*Op. Cit.*  
p. 3.
- 176) TENA RAMIREZ, Felipe  
*Op. Cit.*  
p. 66.
- 177) CARPIZO, Jorge  
*Op. Cit.*  
p. 43.
- 178) *Ibidem.*  
p. 61.
- 179) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 284.
- 180) *Ibidem.*  
*Op. Cit.*  
p. 285.
- 181) *Idem.*
- 182) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 26.
- 183) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 286.
- 184) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO  
*Op. Cit.*  
p. 238.
- 185) *Ibidem*  
p. 372.

- 186) MARX, Karl  
Introducción General a la Crítica de la Economía Política. 1857.  
Biblioteca del Pensamiento Socialista.  
Siglo XXI Editores.  
Vigésima cuarta edición, 1996.  
México, D. F.  
p. 67.
- 187) ABASCAL CARRANZA, Salvador  
La Resistencia Civil y las Fuentes del Poder.  
EDAMEX.  
Primera Edición.  
México, 1988.  
p. 61.
- 188) PALACIO DIAZ, Alejandro del  
Teoría de la Revolución.  
Editorial Diana.  
Primera Edición.  
México, 1974.  
p. 102.
- 189) AGUILAR MONTEVERDE, Alonso  
El Milagro Mexicano.  
Editorial Nuestro Tiempo.  
4ª. Edición.  
México, 1974.  
P. 359 Y 360.
- 190) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 385.
- 191) *Idem.*
- 192) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 26.
- 193) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 16.

- 194) SERRA ROJAS, Andrés  
Ciencia Política.  
Editorial Porrúa.  
Tercera Edición.  
México, 1975.  
p. 489.
- 195) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 388.
- 196) *Idem.*
- 197) GONZALEZ URIBE, Héctor  
*Op. cit.*  
p. 404.
- 198) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 84.
- 199) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 37.
- 200) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 391.
- 201) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 63.
- 202) *Idem.*
- 203) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 43.
- 204) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 315.
- 205) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 37.

- 206) *Ibidem.*  
p. 38.
- 207) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 37 y 38.
- 208) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 39.
- 209) GONZALEZ OROPEZA, Manuel  
La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1983.  
p. 110.
- 210) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 37.
- 211) *Idem.*
- 212) RUEZGA BARBA, Antonio y et al  
El Gobierno y las Funciones Estatales.  
Cuadernos de Investigación.  
ENEP-Acatlán: U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1983.  
p. 114.
- 213) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 449.
- 214) CICERON, Marco Julio  
Tratado de la República.  
Editorial Porrúa.  
"Sépan Cuantos..." No. 234.  
Sexta Edición.  
México, 1986.  
p. 20.
- 215) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 476.

- 216) GONZALEZ CASANOVA, José Antonio  
Qué es la República.  
Editorial La Gaya Ciencia.  
Biblioteca de Divulgación Política.  
Barcelona, 1976.  
p. 17.
- 217) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 42.
- 218) *Ibidem.*  
p. 65.
- 219) *Ibidem.*  
p. 72 y 73.
- 220) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 331.
- 221) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op.cit.*  
p. 495.
- 222) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 23.
- 223) PAVAN, Pedro  
La Democracia y sus Razones.  
Editorial Difusión.  
Buenos Aires, 1961.  
p. 9.
- 224) Constitución Política.  
*Op. Cit.*  
p. 1
- 225) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 15.
- 226) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. Cit.*  
p. 333.

- 227) *Ibidem.*  
p. 350.
- 228) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 643.
- 229) ROETT, Riordan, et al  
*Op. cit.*  
p. 85.
- 230) *Ibidem.*  
p. 96.
- 231) GONZALEZ URIBE, Héctor  
*Op.cit.*  
p. 372.
- 232) ARISTOTELES  
Política.  
Editorial Porrúa.  
"Sepan Cuantos..." No. 70.  
Décima tercera edición.  
México, 1992.  
p. 235.
- 233) LOCKE, John  
*Op.cit.*  
p. 87 y 88.
- 234) MONTESQUIEU  
Del Espíritu de las Leyes.  
Editorial Porrúa.  
"Sepan Cuantos..." No. 191.  
Décimo primera edición.  
México, 1997.  
p. 104.
- 235) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 28 C.
- 236) *Ibidem*  
p. 28 c, 41 y 94.
- 237) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 396.

- 238) CARPIZO, Jorge  
*Op.cit.*  
p. 207.
- 239) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 84-A.
- 240) GONZALEZ SOUZA, Luis  
*Op. cit.*  
p. 147.
- 241) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 55.
- 242) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op.cit.*  
p. 896 y 897.
- 243) *Ibidem*  
p. 888.
- 244) *Ibidem*  
p. 889.
- 245) *Ibidem*  
p. 901.
- 246) *Ibidem*  
p. 905.
- 247) *Ibidem*  
p. 905 y 906.
- 248) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 679.
- 249) *Ibidem*  
p. 679 y 680.
- 250) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op.cit.*  
p. 926 y 927.

- 251) MARQUET GUERRERO, Porfirio  
La Estructura Constitucional del Estado Mexicano.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1975.  
p. 221.
- 252) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 10.
- 253) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 682.
- 254) MARQUET GUERRERO, Porfirio  
*Op. cit.*  
p. 222.
- 255) ROETT, Riordan, et al.  
*Op. cit.*  
p. 136.
- 256) *Idem.*
- 257) *Ibidem*  
p. 38.
- 258) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 10.
- 259) ROETT, Riordan, et al.  
*Op. cit.*  
p. 151.
- 260) Ley de Asociaciones y Culto Público.  
Editorial SISTA, S. A.  
Quinta Edición.  
México, 1992.  
p. 85.
- 261) *Ibidem*  
p. 89.
- 262) *Ibidem*  
p. 94.

- 263) BARREIRO, Julio  
*Op. cit.*  
p. 141 y 142.
- 264) ESCOBAR VALENZUELA, Gustavo  
Introducción al Pensamiento Filosófico en México.  
Editorial Limusa  
Primera Edición.  
México, 1992.  
p. 76.
- 265) *Ibidem*  
p. 77.
- 266) *Ibidem*  
p. 80.
- 267) *Ibidem*  
p. 77.
- 268) KAPLAN, Marcos  
*Op. cit.*  
p. 212.
- 269) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 1.
- 270) ROETT, Riordan, et al.  
*Op. cit.*  
p. 1067.
- 271) KAPLAN, Marcos  
*Op. cit.*  
p. 212 y 213.
- 272) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 2.
- 273) ROETT, Riordan, et al.  
*Op. cit.*  
p. 167.
- 274) *Ibidem*  
p. 173.

- 275) Ley General de Educación.  
Editorial PAC, S. A.  
Segunda Reimpresión.  
México, 1997.  
p. 1.
- 276) *Ibidem*  
p. 8.
- 277) *Ibidem*  
p. 19.
- 278) *Ibidem*  
p. 31.
- 279) *Ibidem*  
p. 42.
- 280) *Idem*
- 281) ROETT, Riordan, et al.  
*Op. cit.*  
p. 155.
- 282) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 586.
- 283) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 165.
- 284) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 11 y 12.
- 285) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 166.
- 286) CORDOVA, Arnaldo  
*Op. cit.*  
p. 19.
- 287) LOCKE, John  
*Op. cit.*  
p. 58.

- 288) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 596.
- 289) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 12.
- 290) *Idem.*
- 291) GONZALEZ SOUZA, Luis  
*Op. cit.*  
p. 16.
- 292) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 12 y 13.
- 293) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 175.
- 294) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 13.
- 295) GONZALEZ SOUZA, Luis  
*Op. cit.*  
p. 83.
- 296) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 176.
- 297) SEPULVEDA, Cesar  
Manual de Derecho Internacional Público.  
Archivo Histórico Diplomático Mexicano.  
Secretaría de Relaciones Exteriores.  
Secretaría de Marina.  
México, 1981.  
p. 161.
- 298) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 14.
- 299) *Idem.*

- 300) *Idem.*
- 301) PUGA ESPINOZA, Cristina  
y TORRES MEJIA, David  
*Op. cit.*  
p. 137.
- 302) *Ibidem*  
p. 150.
- 303) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 15.
- 304) Ley Agraria y su Reglamento.  
Editorial SISTA, S. A.  
Primera Edición.  
México, 1998.  
p. 1.
- 305) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 18.
- 306) Código Penal.  
*Op. cit.*  
p. 78.
- 307) GONZALEZ SOUZA, Luis  
*Op. cit.*  
p. 133.
- 308) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 18.
- 309) GONZALEZ SOUZA, Luis  
*Op. cit.*  
p. 102.
- 310) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 18.
- 311) ORTIZ WADGYMAR, Arturo  
*Op. cit.*  
p. 156.

- 312) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 18 y 19.
- 313) Ley del Banco de México.  
Editorial Porrúa.  
Tomo I.  
49 edición actualizada.  
México, 1998.  
p. 184.
- 314) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 10.
- 315) *Ibidem*  
p. 11.
- 316) ORTIZ WADGYMAR, Arturo  
*Op. cit.*  
p. 157 y 158.
- 317) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 11.
- 318) Ley de Planeación.  
Editorial Porrúa.  
36ª Edición.  
México, 1997.  
p. 262.
- 319) GIMENEZ, Gilberto  
*Op. cit.*  
p. 119.
- 320) *Ibidem*  
p. 116

## CAPITULO III

- 321) RUEZGA BARBA, Antonio  
*Op. cit.*  
p. 125.
- 322) LOPEZ VILLAFANE, Victor  
La Formación del Sistema Político Mexicano.  
Siglo XXI Editores.  
Primera Edición.  
México, 1986.  
p. 57.
- 323) DUVERGER, Maurice  
*Op. cit.*  
p. 202.
- 324) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 686.
- 325) *Ibidem*  
p. 692.
- 326) *Ibidem*  
p. 696.
- 327) CORDOVA, Arnaldo  
*Op. cit.*  
p. 10.
- 328) CARPIZO, Jorge  
El Presidencialismo Mexicano.  
Siglo XXI Editores.  
Décima Edición.  
México, 1991.  
p. 43.
- 329) CORDOVA, Arnaldo  
*Op. cit.*  
p. 45.
- 330) LOPEZ VILLAFANE, Victor  
*Op. cit.*  
p. 56.

- 331) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 41.
- 332) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Editorial Porrúa.  
36ª Edición.  
México, 1997.  
p. 9.
- 333) *Ibidem*  
p. 15.
- 334) *Ibidem*  
p. 59.
- 335) LOPEZ VILLAFANE, Víctor  
*Op. cit.*  
p. 95.
- 336) Ley Federal de las Entidades Paraestatales.  
Editorial Porrúa.  
36ª Edición.  
México, 1997.  
p. 67.
- 337) *Ibidem*  
p. 70.
- 338) *Ibidem*  
p. 75.
- 339) *Ibidem*  
p. 90 y 91.
- 340) Ley Orgánica del E y F.A.M.  
*Op. cit.*  
p. 15.
- Reglamento del Estado Mayor Presidencial.  
Diario Oficial de la Federación.  
4 de abril de 1986.  
Tomo CCCXCV.  
No. 33.  
p. 2.

- 341) Reglamento del E.M.P.  
*Op. cit.*  
p. 2.
- 342) Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.  
Órgano de Divulgación Militar.  
Tomo XIII; Época XXVIII.  
Mayo de 1989.  
P. 10 y 11.
- 343) *Ibidem*  
p. 16 y 17.
- 344) BOILS, Guillermo  
Los Militares y la Política en México: 1915/1974.  
I.I.S. y U.N.A.M.  
Ediciones "El Caballito".  
México, 1980.  
p. 43.
- 345) CARPIZO, Jorge  
*Op. cit.*  
p. 59.
- 346) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 41.
- 347) *Ibidem*  
p. 84-A.
- 348) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 464.
- 349) SMITH, Peter H.  
Los Laberintos del Poder.  
(El reclutamiento de las élites políticas en México,  
1900-1971).  
El Colegio de México.  
Primera edición en español.  
México, 1981.  
p. 123.
- 350) LINDAU, Juan D.  
*Op. cit.*  
p. 56.

- 351) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 722.
- 352) CARPIZO, Jorge  
*Op. cit.*  
p. 62.
- 353) *Ibidem*  
p. 200.
- 354) *Ibidem*  
p. 99.
- 355) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 472.
- 356) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 84-A.
- 357) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 472.
- 358) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 43.
- 359) CARPIZO, Jorge  
*Op. cit.*  
p. 107 y 108.
- 360) Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego  
y Explosivos.  
Editorial Porrúa.  
24ª Edición.  
México, 1997.  
p. 44.
- 361) Reglamento del E.M.P.  
*Op. cit.*  
p. 2

- 362) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.  
*Op. cit.*  
p. 403.
- 363) Ley de Inversión Extranjera.  
Editorial Porrúa.  
21ª Edición.  
México, 1997.  
p. 379.
- 364) Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.  
Editorial Porrúa.  
57ª Edición.  
México, 1996.  
p. 289.
- 365) Reglamento de los Centros Federales de Readaptación social.  
Editorial Porrúa.  
57ª Edición.  
México, 1996.  
p. 289.
- 366) Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.  
Editorial SISTA, S. A.  
Primera Edición.  
México, 1997.  
p. 46-B.
- 367) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 32 y 33.
- 368) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 32.
- 369) *Ibidem*  
p. 33.
- 370) *Ibidem*  
p. 32.

- 371) LOPEZ VILLAFANE, Victor  
*Op. cit.*  
p. 94.
- 372) *Ibidem*  
p. 40.
- 373) Ley Orgánica de la A. P. F.  
*Op. cit.*  
p. p. 11 y 12.
- 374) Diario Oficial de la Federación.  
7 de diciembre de 1998.  
Tomo CDXXIII  
No. 4.  
p. 3.
- 375) *Ibidem*  
p. 4.
- 376) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 65.
- 377) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 43.
- 378) GONZALEZ SOUZA, Luis  
*Op. cit.*  
p. 65.
- 379) Ley del Servicio Exterior Mexicano.  
Diario Oficial de la Federación.  
4 de enero de 1994.  
Tomo CDXXXIV.  
No. 2.  
p. 10.
- 380) Ley Orgánica del E y F. A. M.  
*Op. cit.*  
p. 2.

- 381) DIAZ CARDONA, Francia  
Fuerzas Armadas, Militarismo y Constitución Nacional en América Latina.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1988.  
p. 73.
- 382) ROETT, Riordan, et al  
*Op. cit.*  
p. 204.
- 383) PIÑEYRO, José Luis  
Ejército y Sociedad en México: Pasado y Presente.  
U.A.P. y U.A.M.-A  
Primera Edición.  
México, 1985.  
p. 84.
- 384) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 84.
- 385) Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.  
Organo de Divulgación Militar.  
Epoca III; Año 87.  
Octubre de 1993.  
p. 24.
- 386) BENITEZ MANAUT, Raúl  
"El Conflicto Existencial del Ejército Mexicano"; en:  
Revista Milenio.  
No. 21.  
19 de enero de 1998.  
p. 33.
- 387) BOILS, Guillermo  
*Op. cit.*  
p. 120.
- 388) CAVALLA ROJAS, Antonio  
Geopolítica y Seguridad Nacional.  
Lecturas Universitarias No. 31.  
Antología: U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1970.  
p. 233.

- 389) BOILS, Guillermo  
*Op. cit.*  
p. 150.
- 390) *Ibidem*  
p. 153.
- 391) ROETT, Riordan  
*Op. cit.*  
p. 209 y 210.
- 392) PIÑEYRO, José Luis  
*Op. cit.*  
p. 135.
- 393) ROETT, Riordan, et al  
*Op. cit.*  
p. 218.
- 394) *Idem*
- 395) FAZIO, Carlos  
El Tercer Vínculo.  
(De la Teoría del Caos a la Teoría de la  
Militarización).  
Editorial Joaquín Mortiz.  
Primera Edición.  
México, 1996.  
p. 115.
- 396) ROETT, Riordan, et al  
*Op. cit.*  
p. 220.
- 397) Ley para el Diálogo, la Conciliación y  
la Paz Digna en Chiapas.  
Diario Oficial de la Federación.  
11 de marzo de 1995.  
Tomo CDXCVIII.  
No. 9.  
p. 2.
- 398) *Ibidem*  
p. 3.
- 399) *Ibidem*  
p. 2.

- 400) MARIN, Carlos  
*Op. cit.*  
p. 11.
- 401) *Ibidem*  
p. 10.
- 402) FAZIO, Carlos  
*Op. cit.*  
p. 209.
- 403) RODRIGUEZ REYNA, Ignacio  
"Los Muchachos de la Escuela de las Américas", en:  
Revista Milenio.  
*Op. cit.*  
p. 26.
- 404) MARIN, Carlos  
*Op. cit.*  
p. 11.
- 405) FAZIO, Carlos  
*Op. cit.*  
p. 207.
- 406) *Ibidem*  
p. 34.
- 407) *Ibidem*  
p. 179.
- 408) Ley General de Bienes Nacionales.  
Editorial Porrúa.  
36ª Edición.  
México, 1997.  
p. 537.
- 409) Nuestro México:  
La Expropiación Petrolera.  
(1937-1940)  
U.N.A.M.  
Fascículo No. 19.  
México, 1986.  
p. II.

- 410) Economía Informa.  
Facultad de Economía-UNAM.  
No. 97.  
Septiembre de 1982.  
p. 3.
- 411) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 23.
- 412) Código Penal.  
*Op. cit.*  
p. 29.
- 413) Ley de Población.  
Editorial Porrúa.  
Décimo sexta edición.  
México, 1998.  
p. 70.
- 414) TENA RAMIREZ, Felipe  
*Op. cit.*  
p. 474.
- 415) Código Penal.  
*Op. cit.*  
p. 23 H.
- 416) Ley de Amnistía.  
(28 de septiembre de 1978).  
Editorial Porrúa.  
57ª Edición.  
México, 1996.  
p. 207.
- 417) Ley de Amnistía.  
(22 de enero de 1994).  
Editorial Porrúa.  
57ª Edición.  
México, 1996.  
p. 209.
- 418) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 51.

- 419) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.  
Editorial Porrúa.  
51ª Edición.  
México, 1997.  
p. 189.
- 420) Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R.  
*Op. cit.*  
p. 5-B.
- 421) Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Editorial Porrúa.  
52ª Edición.  
México, 1998.  
p. 437.
- 422) *Ibidem*  
p. 450.
- 423) Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.  
Diario Oficial de la Federación.  
11 de mayo de 1977.  
Tomo CCCXLII.  
No. 7.  
p. 52.
- 424) Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.  
Editorial Porrúa.  
79ª Edición.  
México, 1998.  
p. 535.
- 425) Ley Agraria.  
*Op. cit.*  
p. 22.
- 426) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.  
Editorial SISTA, S. A.  
Primera Edición.  
México, 1998.  
p. 55.

- 427) Ley Federal de Protección al Consumidor.  
Editorial Porrúa.  
23ª Edición.  
México, 1997.  
p. 15.
- 428) *Ibidem*  
p. 19.
- 429) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 743.
- 430) Ley Orgánica de la A.P.F.  
*Op. cit.*  
p. 47.
- 431) Ley Federal de Responsabilidades de los S.P.  
*Op. cit.*  
p. 1095.
- 432) Reqlamento Interior de la Secretaría de la  
Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
Editorial Porrúa.  
36ª Edición.  
México, 1997.  
p. 433.
- 433) CORDOVA, Arnaldo  
*Op. cit.*  
p. 61.
- 434) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.  
Editorial Porrúa.  
52ª Edición.  
México, 1998.  
p. 367.
- 435) *Ibidem*  
p. 369.
- 436) Ley Orgánica de E. y F. A. M.  
*Op. cit.*  
p. 4.

- 437) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado  
Editorial Porrúa.  
37ª Edición.  
México, 1998.  
p. 58.
- 438) *Ibidem*  
p. 72.
- 439) Ley Federal del Trabajo.  
Editorial Porrúa.  
79ª Edición.  
México, 1998.  
p. 318.
- 440) *Ibidem*  
p. 322.
- 441) *Ibidem*  
p. 323.
- 442) *Ibidem*  
p. 331.
- 443) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 18.
- 444) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.  
Editorial SISTA, S. A.  
Primera Edición.  
México, 1998.  
p. 75.
- 445) Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.  
Editorial Porrúa.  
57ª Edición.  
México, 1996.  
p. 139.
- 446) *Ibidem*  
p. 142.

- 447) Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.  
Editorial Porrúa.  
57ª Edición.  
México, 1996.  
p. 135.
- 448) *Ibidem*  
p. 135 y 136.
- 449) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 45.
- 450) LOCKE, John  
*Op. cit.*  
p. 79.
- 451) TENA RAMIREZ, Felipe  
*Op. cit.*  
p. 269.
- 452) *Idem*
- 453) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 28-D.
- 454) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 32.
- 455) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 28-C.
- 456) *Ibidem*  
p. 29.
- 457) *Ibidem*  
p. 27.
- 458) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 403.

- 459) Código Penal.  
*Op. cit.*  
p. 120.
- 460) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 403.
- 461) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 647.
- 462) RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio  
La Reforma Política y los Partidos Políticos en México  
Siglo XXI Editores.  
7ª Edición.  
México, 1984.  
p. 49.
- 463) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 28-D.
- 464) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 409.
- 465) *Idem*
- 466) Código Federal de Instituciones y Procedimientos  
Electorales.  
Instituto Federal Electoral  
Primera Edición.  
México, 1996.  
p. 19.
- 467) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 70.
- 468) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 411.

- 469) Ley Orgánica del Congreso General de los E.U.M.  
Editorial Porrúa.  
Séptima Edición.  
México, 1998.  
p. 11.
- 470) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 411.
- 471) *Ibidem*  
p. 414.
- 472) Reglamento para el Gobierno Interior  
del Congreso General de los E.U.M.  
Editorial Porrúa.  
Séptima Edición.  
México, 1998.  
p. 59.
- 473) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 31.
- 474) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 417.
- 475) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 40 y 41.
- 476) GARCIA MAYEZ, Eduardo  
Introducción al Estudio del Derecho.  
Editorial Porrúa.  
Vigésima segunda edición.  
México, 1974.  
p. 54.
- 477) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 33.
- 478) Reglamento para el Gobierno Interior  
del Congreso General.  
*Op. cit.*  
p. 64

- 479) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 422.
- 480) GARCIA MAYNEZ, Eduardo  
*Op. cit.*  
p. 55.
- 481) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 33.
- 482) *Ibidem*  
p. 32.
- 483) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 426.
- 484) GIMENEZ, Gilberto  
*Op. cit.*  
p. 75.
- 485) Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.  
Editorial Porrúa.  
Addendum a la  
57ª Edición del  
Código Penal.  
*Op. cit.*  
p. 3.
- 486) *Ibidem*  
p. 4 y 5.
- 487) *Ibidem*  
p. 6.
- 488) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 5.
- 489) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 641.

- 490) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 35.
- 491) *Ibidem*  
p. 60.
- 492) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 440.
- 493) Ley de Amparo.  
Editorial Porrúa.  
72 Edición Actualizada.  
México, 1998.  
p. 87.
- 494) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 654.
- 495) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 443.
- 496) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 61.
- 497) TENA RAMIREZ, Felipe  
*Op. cit.*  
p. 416.
- 498) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 446.
- 499) *Idem*
- 500) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 660.
- 501) GONZALEZ OROPEZA, Manuel  
*Op. cit.*  
p. 112.

- 502) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 605.
- 503) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 75.
- 504) TENA RAMIREZ, Felipe  
*Op. cit.*  
p. 253.
- 505) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 52.
- 506) BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
*Op. cit.*  
p. 764.
- 507) Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.  
Editorial Porrúa.  
72 Edición Actualizada.  
México, 1998.  
p. 180.
- 508) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 45.
- 509) GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
*Op. cit.*  
p. 36 y 37.
- 510) Ley Orgánica del P.J.F.  
*Op. cit.*  
p. 209.
- 511) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 50.
- 512) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 494 y 495.

- 513) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 49.
- 514) Ley Orgánica del P.J.F.  
*Op. cit.*  
p. 242.
- 515) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 246.
- 516) *Idem*
- 517) Ley de Amparo.  
*Op. cit.*  
p. 151.
- 518) GONZALEZ AVELAR, Miguel  
La Suprema Corte y la Política.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1974.  
p. 23.
- 519) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 519.
- 520) Ley Orgánica del P.J.F.  
*Op. cit.*  
p. 202.
- 521) GONZALEZ SOUZA, Luis  
*Op. cit.*  
p. 158 y 159.
- 522) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 510.
- 523) *Ibidem*  
p. 661.
- 524) *Ibidem*  
p. 648.

- 525) Ley Orgánica del P.J.F.  
*Op. cit.*  
p. 152.
- 526) Ley de Amparo.  
*Op. cit.*  
p. 155.
- 527) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 48.
- 528) *Ibidem*  
p. 54.
- 529) *Ibidem*  
p. 49.
- 530) Ley Orgánica del P.J.F.  
*Op. cit.*  
p. 187.
- 531) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 56.
- 532) Ley Orgánica del P.J.F.  
*Op. cit.*  
p. 184.
- 533) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 512 y 513.
- 534) Constitución Política.  
*Op. cit.*  
p. 55.
- 535) SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
*Op. cit.*  
p. 513.
- 536) Ley de Amparo.  
*Op. cit.*  
p. 154.

- 537) Ley de Instituciones de Crédito.  
Editorial Porrúa.  
49 Edición Actualizada.  
Tomo I.  
México, 1998.  
p. 1.
- 538) *Ibidem*  
p. 28.
- 539) *Ibidem*  
p. 30.
- 540) *Ibidem*  
p. 38.
- 541) *Ibidem*  
p. 39.
- 542) AMBRIZ, Agustín  
"Con su fallo la Suprema Corte se propone  
"permitir todo" a los bancos,..." en:  
Revista Proceso.  
Semanario de Información y Análisis.  
No. 1145.  
11 de octubre de 1998.  
p. 6.
- 543) ARTEAGA NAVA, Elisur  
Constitución Política y Realidad.  
Siglo XXI editores.  
Primera Edición.  
México, 1997.  
p. 185.

## BIBLIOGRAFIA.

ABASCAL CARRANZA, Salvador  
La Resistencia Civil y la Fuente del Poder.  
 EDAMEX.  
 Primera Edición.  
 México, 1988.

AGUILAR MONTEVERDE, Alonso  
El Milagro Mexicano.  
 Editorial Nuestro Tiempo.  
 4ª edición.  
 México, 1974.

AQUINO, Tomás de  
Opúsculo Sobre el Gobierno de los Príncipes.  
 Editorial Porrúa.  
 "Sepan cuantos..." No. 301.  
 Tercera Edición.  
 México, 1985.

ARISTOTELES  
Política.  
 Editorial Porrúa.  
 "Sepan cuantos..." No. 70.  
 Décima tercera edición.  
 México, 1992.

ARTEAGA NAVA, Elisur  
La Constitución Mexicana comentada por Maquiavelo.  
 U.A.M. Azcapotzalco y Siglo XXI editores.  
 Primera Edición.  
 México, 1987.

ARTEAGA NAVA, Elisur  
Constitución Política y Realidad.  
 Siglo XXI editores.  
 Primera Edición.  
 México, 1977.

BARREIRO, Julio  
Violencia y Política en América Latina.  
 Siglo XXI editores.  
 Colección Mínima No. 42.  
 Tercera edición, 1976.  
 México, D. F.

BOBBIO, Norberto  
Origen y Fundamento del Poder Político.  
 Editorial Grijalbo, S. A.  
 Primera Edición.  
 México, 1985.

BOBBIO, Norberto  
Estado, Gobierno y Sociedad.  
 F.C.E. Breviario No. 487.  
 Primera edición en español.  
 México, 1989.

BODINO, Jean  
Los Seis Libros de la República.  
 Aguilar Ediciones.  
 Primera edición: 1973.  
 Madrid, España.

BOILS, Guillermo  
Los Militares y la Política en México: 1915/1974.  
 I.I.S. U.N.A.M.  
 Ediciones "El Caballito".  
 México, 1986.

BROM, Juan  
Esbozo de Historia Universal.  
 Editorial Grijalbo, S. A.  
 Décimo séptima edición.  
 México, 1992.

BURDEAU, Georges  
Tratado de Ciencia Política.  
 Tomo I: Presentación de Universo Político.  
 Volumen III: El Poder.  
 U.N.A.M.  
 Primera edición en español.  
 México, 1984.

BURDEAU, Georges  
Tratado de Ciencia Política.  
 Tomo II: El Estado.  
 Volumen III: La Formación del Estado.  
 U.N.A.M.  
 Primera edición en español.  
 México, 1985.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Editorial Porrúa.  
Segunda Edición.  
México, 1976.

CARPISO, Jorge  
Estudios Constitucionales.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1980.

CARPISO, Jorge  
El Presidencialismo Mexicano.  
Siglo XXI Editores.  
Décima Edición.  
México, 1991.

CAVALLA ROJAS, Antonio  
Geopolítica y Seguridad Nacional.  
Lecturas Universitarias No. 31.  
Antología: U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1970.

CAVALLA ROJAS, Antonio  
Los Militares en América Latina.  
Centro de Estudios Latinoamericanos.  
Avances de Investigación No. 52.  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.  
U.N.A.M.  
México, 1983.

CHILDE, V. Gordon  
Los Orígenes de la Civilización.  
F.C.E. Breviarios No. 92.  
Décimo quinta reimpresión.  
México, 1986.

CICERON, Marco Tulio  
Tratado de la República.  
Editorial Porrúa.  
"Sepan cuántos..." No. 234.  
Sexta Edición.  
México, 1986.

CLAUSEWITZ, Karl Von  
Arte y Ciencia de la Guerra.  
Editorial Grijalbo, S. A.  
Colección 70; NO. 116.  
México, 1972.

CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos  
La Disputa por la Nación  
(perspectivas y opciones de desarrollo).  
Siglo XXI Editores.  
Cuarta edición.  
México, 1983.

CORDOVA, Arnaldo  
La Formación del Poder Político en México.  
Serie Popular ERA No. 15.  
Cuarta edición.  
México, 1975.

CORDOVA, Arnaldo  
Sociedad y Estado en el Mundo Moderno.  
Editorial Grijalbo, S. A.  
Décimo segunda edición.  
México, 1976.

DE LA CUEVA, Mario  
Teoría de la Constitución.  
Editorial Porrúa.  
Primera edición.  
México, 1982.

DIAZ CARDONA, Francia  
Fuerzas Armadas, Militarismo y  
Constitución Nacional en América Latina.  
U.N.A.M.  
Primera edición,  
México, 1988.

DUVERGER, Maurice  
Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.  
Editorial Ariel.  
Colección Demos.  
5ª edición española.  
Barcelona, 1970.

DUVERGER, Maurice  
El Método en las Ciencias Sociales.  
Editorial Ariel.  
Séptima edición, 1974.  
Barcelona, España.

ESCOBAR VALENZUELA, Gustavo  
Introducción al Pensamiento Filosófico en México.  
Editorial Limusa.  
Primera edición.  
México, 1992.

FAZIO, Carlos  
El Tercer Vínculo  
(de la teoría del caos a la teoría de la militarización).  
Editorial Joaquín Mortiz.  
Primera edición.  
México, 1986.

FRADE MERINO, Fernando  
La Guerra Psicológica.  
Editorial Pleamar.  
2ª edición, 1982.  
Buenos Aires, Argentina.

GARCIA, Víctor  
La Sabiduría Oriental.  
Editorial Cincel.  
Serie: Historia de la Filosofía.  
Segunda reimpresión.  
Bogotá, 1988.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo  
Introducción al Estudio del Derecho.  
Editorial Porrúa.  
Vigésima segunda edición.  
México, 1974.

GIMENEZ, Gilberto  
Poder, Estado y Discurso  
(perspectivas sociológicas y semiológicas  
del discurso político-jurídico).  
U.N.A.M.  
Primera edición.  
México, 1981.

GOMEZ ROBLEDO, Ignacio  
El Origen del Poder Político según Francisco Suárez.  
Editorial JUS.  
México, 1948.

GONZALEZ ALONSO, Carlos  
Principios Básicos de Comunicación.  
Editorial Trillas.  
Segunda reimpresión.  
México, 1987.

GONZALEZ AVELAR, Miguel  
La Suprema Corte y la Política.  
U.N.A.M.  
Primera edición.  
México, 1979.

GONZALEZ CASANOVA, José Antonio  
¿Qué es la República?  
Editorial La Gaya Ciencia.  
Biblioteca de Divulgación Política.  
Barcelona, 1976.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo  
La Democracia en México.  
Serie Popular ERA No. 4.  
Octava edición, 1976.  
México, D. F.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel  
La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes.  
U.N.A.M.  
Primera edición.  
México, 1983.

GONZALEZ SOUZA, Luis  
Soberanía Herida.  
(México- Estados Unidos en  
la hora de la globalización).  
Tomo I.  
Editorial Nuestro Tiempo.  
México, 1994.

GONZALEZ URIBE, Héctor  
Teoría Política.  
Editorial Porrúa.  
Segunda edición.  
México, 1977.

HOBBS, Thomas

LEVIATAN

(o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil).

F.C.E.

Tercera reimpresión.

México, 1987.

KAPLAN, Marcos

Estado y Sociedad.

U.N.A.M.

Primera edición.

México, 1978.

KELSEN, Hans

Teoría Pura del Derecho.

EUDEBA.

Décima primera edición.

Argentina, 1973.

LA SALLE, Ferdinand

¿Qué es una Constitución?

Ediciones Hispánicas.

Segunda edición.

México, 1989.

LEFEBVRE, Georges

La Revolución Francesa y el Imperio  
(1787-1815).

F.C.E. Breviario No. 151.

Novena reimpresión.

México, 1988.

LINDAU, Juan D.

Los Tecnócratas y la Elite Gobernante en México.  
Cuadernos Joaquín Mortiz.

Primera edición.

México, 1993.

LOCKE, John

Ensayo Sobre el Gobierno Civil.

Editorial Porrúa.

"Sepan cuantos..." No. 671.

Primera edición.

México, 1997.

LOPEZ VILLAFANE, Víctor  
La Formación del Sistema Político Mexicano.  
Siglo XXI Editores.  
Primera edición.  
México, 1986.

MAQUIAVELO, Nicolás  
El Príncipe.  
Editorial Porrúa.  
"Sepan cuántos..." No. 152.  
México, 1993.

MARCOS, Patricio  
El Estado.  
Editorial Edicol.  
Primera edición.  
México, 1977.

MARIANA, Juan de  
La Tiranía y los Derechos del Pueblo.  
Biblioteca Enciclopédica Popular.  
Segunda Epoca: No. 188.  
Secretaría de Educación Pública.  
México, 1948.

MARQUET GUERRERO, Porfirio  
La Estructura Constitucional del Estado Mexicano.  
U.N.A.M.  
Primera edición.  
México, 1975.

MARX, Karl  
Introducción General a la Crítica de la Economía.  
Política /1857.  
Biblioteca del Pensamiento Socialista.  
Siglo XXI Editores.  
Vigésima cuarta edición.  
México, 1986.

MEDINA PEÑA, Luis  
Hacia el Nuevo Estado.  
(México, 1920-1994).  
F.C.E.  
Primera reimpresión.  
México, 1996.

MIRANDA PACHECO, Mario  
"Crisis del Poder y el Poder Ejecutivo  
en América Latina", en:  
El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica.  
U.N.A.M.  
Primera edición.  
México, 1977.

MONTESQUIEU  
Del Espíritu de las Leyes.  
Editorial Porrúa.  
"Sepan cuántos..." No. 191.  
Décimo primera edición.  
México, 1997.

NEIRA, Enrique  
El Saber del Poder.  
(Introducción a la Ciencia Política).  
Editorial Norma, S. A.  
Mérida, Venezuela, 1986.

NOVOA MONREAL, Eduardo  
El Derecho como Obstáculo al Cambio Social.  
Siglo XXI Editores.  
Décimo primera edición.  
México, 1995.

ORTIZ, Julio César  
Poder Político y Orden Social.  
Editorial PAC y U.N.A.M.  
Primera edición.  
México, 1986.

ORTIZ WADGYMAR, Arturo  
Política Económica de México 1982-1994.  
(Dos Sexenios Neoliberales).  
Editorial Nuestro Tiempo, S. A.  
2ª edición, corregida y aumentada.  
México, 1994.

PALACIO DIAZ, Alejandro del  
Teoría de la Revolución.  
Editorial Diana.  
Primera edición.  
México, 1974.

PANTOJA MORAN, David  
La Idea de Soberanía en el Constitucionalismo Latinoamericano  
U.N.A.M.

Primera edición.  
México, 1973.

PAVAN, Pedro  
La Democracia y sus Razones.  
Editorial Difusión.  
Buenos Aires, 1961.

PEREZ NIETO CASTRO, Leonel (compilador)  
Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional.  
Editorial Porrúa.  
Primera edición.  
México, 1992.

PIÑEYRO, José Luis  
Ejército y Sociedad en México: Pasado y Presente.  
U.A.P. y UAM-A.  
Primera edición.  
México, 1985.

PUGA ESPINOSA, Cristina  
y TORRES MEJIA, David  
México: La Modernización Contradictoria.  
Alhambra Mexicana.  
Primera edición.  
México, 1995.

RABASA, Emilio O.  
"El Caso de Chiapas: Aspecto Constitucional", en:  
Problemas Actuales del Derecho Constitucional.  
U.N.A.M.  
Primera edición.  
México, 1994.

RABASA, Emilio O.  
Historia de las Constituciones Mexicanas.  
U.N.A.M.  
Primera reimpresión: 1997.  
México, D. F.

RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio  
La Reforma Política y los Partidos Políticos en México.  
Siglo XXI Editores.  
7ª edición.  
México, 1984.

ROETT, Riordan y et al  
El Desafío de la Reforma Institucional en México.  
Siglo XXI Editores.  
Primera edición en español.  
México, 1996.

ROUSSEAU, Juan Jacobo  
El Contrato Social.  
Editorial Porrúa.  
"Sepan cuántos..." No. 113.  
Novena edición.  
México, 1992.

RUEZGA BARBA, Antonio y et al  
El Gobierno y las Funciones Estatales.  
Cuadernos de Investigación.  
ENEP-Acatlán: U.N.A.M.  
Primera edición.  
México, 1983.

SABINE, George H.  
Historia de la Teoría Política.  
F.C.E.  
Octava reimpresión.  
México, 1982.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique  
Derecho Constitucional.  
Editorial Porrúa.  
Segunda edición.  
México, 1977.

SAYEG HELU, Jorge  
Introducción a la Historia Constitucional de México.  
U.N.A.M.  
Primera Edición.  
México, 1978.

SCHMITT, Karl  
Teoría de la Constitución.  
Editorial Nacional.  
México, 1981.

SEPULVEDA, César  
La Teoría y la Práctica del Reconocimiento de Gobiernos.  
U.N.A.M.  
Segunda edición.  
México, 1974.

Ley para el Diálogo, la Conciliación  
y la Paz Digna en Chiapas.

Diario Oficial de la Federación.  
11 de marzo de 1995.  
Tomo CDXCVIII.  
No. 9.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Editorial Porrúa.  
Addendum a la 57ª edición  
del Código Penal.  
México, 1996.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Editorial Porrúa.  
36ª edición.  
México, 1997.

Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Editorial Porrúa.  
57ª edición.  
México, 1996.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Editorial Porrúa.  
23ª edición.  
México, 1997.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Editorial Porrúa.  
36ª edición.  
México, 1997.

Ley Federal del Trabajo.

Editorial Porrúa.  
79ª edición.  
México, 1998.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Editorial Porrúa.  
37ª edición.  
México, 1998.

Ley General de Bienes Nacionales.

Editorial Porrúa.  
36ª edición.  
México, 1997.

Ley General de Educación.

Editorial PAC, S. A.  
Segunda reimpresión.  
México, 1997.

Ley de Instituciones de Crédito.

Tomo I.  
Editorial Porrúa.  
49ª edición actualizada.  
México, 1998.

Ley de Inversión Extranjera.

Editorial Porrúa.  
21ª edición.  
México, 1997.

Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación  
Social de Sentenciados.

Editorial Porrúa.  
57ª edición.  
México, 1996.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Editorial Porrúa.  
36ª edición.  
México, 1997.

Ley Orgánica del Congreso General de los E.U.M.

Editorial Porrúa.  
Séptima edición.  
México, 1998.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación.  
26 de diciembre de 1986.  
Tomo CCCXCIX.  
No. 38.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Editorial Porrúa.  
72ª edición actualizada.  
México, 1998.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Editorial Porrúa.  
52ª edición.  
México, 1997.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Editorial SISTA, S. A.

Primera edición.

México, 1998.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Editorial Porrúa.

52ª edición.

México, 1998.

Ley de Planeación.

Editorial Porrúa.

36ª edición.

México, 1997.

Ley de Población.

Editorial Porrúa.

Décimo sexta edición.

México, 1998.

Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Diario Oficial de la Federación.

4 de enero de 1994.

Tomo CDLXXXIV.

No. 2.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

Editorial Porrúa.

57ª edición.

México, 1996.

Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

Editorial Porrúa.

57ª edición.

México, 1996.

Reglamento del Estado Mayor Presidencial.

Diario Oficial de la Federación.

4 de abril de 1986.

Tomo CCCXCV.

No. 33.

Reglamento para el Gobierno Interior del  
Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Editorial Porrúa.

Séptima Edición.

México, 1998.

Reglamento Interior de la Secretaría de  
Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
Editorial Porrúa.  
36ª edición.  
México, 1997.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.  
Diario Oficial de la Federación.  
11 de mayo de 1977.  
Tomo CDXCVIII.  
No. 9

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda  
y Crédito Público.  
Editorial Porrúa.  
52ª edición.  
México, 1998.

Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.  
Editorial Porrúa.  
24ª edición.  
México, 1997.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.  
Editorial Porrúa.  
57ª edición.  
México, 1996.

Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana  
y Regular la Inversión Extranjera.  
Editorial Porrúa.  
21ª edición.  
México, 1997.

Reglamento de la Ley Orgánica de la  
Procuraduría General de la República.  
Editorial SISTA, S. A.  
Primera edición.  
México, 1997.

Reglamento de la Procuraduría Federal  
de la Defensa del Trabajo.  
Editorial Porrúa.  
79ª edición.  
México, 1998.