



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROCESOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES Y
TEORÍA CONSTITUCIONAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A :

JORGE EFRAIN MORENO COLLADO



Comité Tutorial:

DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN

DR. ELÍAS HUERTA PSIHAS

DR. LEONEL A. ARMENTA LÓPEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICATORIA

A mi esposa, Cristina
A mis hijos, Cristina y Jorge
A mis seres queridos

DEDICATORIA

A mi amigo el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, cuyos proyectos de reforma política robustecen partes medulares de este trabajo.

AGRADECIMIENTOS

Toda obra de vida, cualquiera que sea, es una realización de conjunto, pues siendo un producto de la cultura, tiene, como ésta, la característica de ser compartida, sin bien todo autor es personalmente responsable de todas sus consecuencias.

Tengo muchos motivos de agradecimiento y reconocimiento a quienes, al haberme prestado su apoyo para realizar este trabajo, me ayudaron a saldar una muy antigua deuda con mi Universidad, con mis alumnos, con mis seres queridos y, sobre todo, conmigo mismo.

En consecuencia, agradezco a mi Facultad de Derecho, en la que imparto cátedra desde hace más de cuatro décadas, la oportunidad de haber realizado los cursos e investigaciones requeridos para obtener el posgrado, después del escrutinio académico al que debo sujetarme.

De manera especial reconozco la solidaridad de mi amigo y ex-alumno, hoy mi tutor y jurado, el Dr. Carlos Quintana Roldán, y a quienes lo acompañaron con eficacia y talento en mi Comité de Tutoría, los doctores Leonel Armenta López y Elías Huerta Pshijas.

Todo mi reconocimiento y afecto al Dr. Ruperto Patiño Manffer como Director de la Facultad de Derecho, al Dr. Diego Valadés y a la Dra. Elvia Arcelia Quintana Adriano, de quienes he recibido invaluable consideraciones de carácter intelectual y administrativo para culminar este propósito académico.

Igualmente dejo constancia de mi afectuosa gratitud a los numerosos profesores de la Facultad de Derecho con los que intercambié repetidamente comentarios respecto de los temas de esta tesis, particularmente de los Colegios de Sociología General y Jurídica, Derecho Constitucional y Teoría del Estado.

Con mi mayor aprecio dejo testimonio de agradecimiento a todos los colaboradores de mi ponencia en el Consejo de la Judicatura Federal, cuyo aliento, sumado al de los propios consejeros, ha sido estímulo permanente para la culminación de este trabajo.

En especial agradezco su solidaria ayuda en horarios y días inhábiles de labores, a mis auxiliares, licenciada Marineyla Cabada Huerta, licenciado Alberto Esquivel Posada, licenciado Omar Morales Barrera, licenciada Alma Idalia Sánchez Hernández, licenciada Sandra Liliana Gutiérrez Carreras, Teresa Ortiz Ventura, Virginia Mendieta Cacique, y en particular al licenciado Guillermo A. Tapia González, por su comprensión y compañía en la tarea.

Diciembre de 2011

PROCESOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES Y TEORÍA CONSTITUCIONAL

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMO MARCO NORMATIVO DE LOS PROCESOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES	59
1.1. La noción sociológica y jurídica del concepto de “proceso”. 1.1.2. La noción de proceso en el ámbito del derecho procesal.	60
1.2. Los procesos políticos fundamentales: Caracterización. 1.2.1. Proceso fundamental y Ley Fundamental. 1.2.2. Relación entre Ley Fundamental y proceso, dilema: ¿La ley hace fundamental al proceso o el proceso hace fundamental a la ley? 1.2.3. Procesos políticos, conjunto de instituciones en movimiento. 1.2.4. El derecho constitucional: marco normativo y de referencia de los procesos políticos.	67
1.3. Los procesos políticos fundamentales, su enumeración y justificación. 1.3.1. El proceso constituyente. 1.3.2. El proceso de designación de los gobernantes. 1.3.3. El proceso de creación normativa. 1.3.4. El proceso de gobierno. 1.3.5. El proceso de planeación. 1.3.6. El proceso de control. 1.3.7. El proceso de presión. 1.3.8. El proceso de opinión. 1.3.9. El proceso de oposición. 1.3.10. El proceso de reivindicación.	103
1.4. Los actores de los procesos democráticos. 1.4.1. Las instituciones representativas. 1.4.2. Los partidos políticos. 1.4.3. Los sistemas electorales. 1.4.4. El sufragio y los electores. 1.4.5. Los ciudadanos y sus gobernantes. 1.4.6. La separación de los poderes. 1.4.7. El parlamento. 1.4.8. Las jurisdicciones. 1.4.9. La opinión pública.	121
CAPÍTULO II. EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES Y SU EXPRESIÓN CONSTITUCIONAL: PROCESOS CONSTITUYENTE, DE DESIGNACIÓN DE GOBERNANTES, Y DE CREACIÓN NORMATIVA	175
2.1. El proceso constituyente: la formación de los regímenes políticos. 2.1.1. Los procesos inéditos, históricamente irrepetibles: el surgimiento histórico de la democracia liberal y el constitucionalismo: origen y etapas históricas. 2.1.2 La revolución. 2.1.3. El golpe de Estado. 2.1.4. La transición. 2.1.5. La restitución constitucional. 2.1.6. La revisión integral de la Constitución. 2.1.7. La dinámica de los factores reales de poder.	176
2.2. El proceso de designación de los gobernantes. 2.2.1. La herencia. 2.2.2. La cooptación. 2.2.3. La sucesión. 2.2.4. El nombramiento. 2.2.5. La elección providencial. 2.2.6. La elección democrática.	227

2.3. El proceso de creación normativa.	257
2.3.1. Marco teórico —jurídico y político— de la creación normativa; legislación y justicia. 2.3.2. Las normas sobre la producción jurídica: Kelsen, Guastini y Bobbio. 2.3.3. Variedad de normas: Existencia, validez, vigencia, eficacia y legitimidad de las normas. 2.3.4. Los ordenamientos administrativos. 2.3.5. El proceso legislativo: a) Proceso y procedimiento legislativos. b) El Poder Legislativo: La autonomía del Parlamento; 1º Por la independencia de sus integrantes y por el Estatuto de los parlamentarios; 2º Los poderes del Parlamento: a) El poder de delimitación; b) El poder de control; c) El poder de oposición y reivindicación. 3º Unicamariismo o bicamariismo.	

CAPÍTULO III. LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE DECISIONES: PROCESOS DE GOBIERNO Y DE PLANEACION	333
---	-----

3.1. El gobierno como formulación y ejecución de decisiones.	335
3.1.1. Las formas estatales y de gobierno y la ejecución de decisiones. A. Política y gobierno. B. Formulación de políticas. C. Proceso de gobierno y presupuestación. D. Reglas y procedimiento para las decisiones. E. Variedad en la toma de decisiones. 3.1.2. Deliberación y ejecución, fundamento de la separación de poderes. 3.1.3. Gobierno y administración. 3.1.4. La base constitucional del gobierno (el modelo mexicano). 3.1.5. Sistema político y efectividad del gobierno, según Lijphart. A. El sistema político y sus dimensiones. B. Modelo mayoritario. a) Concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa. b) El predominio del gabinete. c) El sistema bipartidista. d) El sistema de elecciones mayoritario y no proporcional. e) Pluralismo de grupos de interés. f) El gobierno unitario y centralizado. g) La concentración del Poder Legislativo en una legislatura unicameral. h) La flexibilidad constitucional. i) La ausencia de revisión judicial. j) Un banco central controlado por el Ejecutivo. C. El Modelo consensual.	
3.2. La planeación como parte de las decisiones políticas y como proceso.	384
3.2.1. La planeación democrática en México.	
3.3. Los regímenes políticos de la democracia contemporánea.	392
3.3.1. El fundamento democrático. 3.3.2. El régimen parlamentario. A. Características y tipos; a) Los regímenes parlamentarios con bipartidismo. b) Los regímenes parlamentarios con multipartidismo. C) Los regímenes parlamentarios con partido dominante. B. La estructura del régimen parlamentario. 3.3.3. El Régimen Presidencial; integración y funcionamiento. A. Resumen de su planteamiento actual. B. Características fundamentales del Régimen Presidencial. a) Lijphart: presidencialismo y democracia mayoritaria. b) Juan J. Linz, presidencialismo: principios y realidades. c) Ackerman: desventajas del presidencialismo y nueva división de poderes. d) Sartori y su análisis crítico del presidencialismo. e) Maurice Duverger y su análisis del régimen presidencial y semipresidencial. 3.3.4. La descentralización y el federalismo. A. Epílogo provisional. B. Orígenes del régimen federal. C. El origen del federalismo desde la realidad política unitaria. 3.3.5. Resumen de la teoría de las formas de gobierno.	

CAPÍTULO IV. LA LIMITACIÓN DE LOS GOBERNANTES: PROCESOS DE CONTROL Y DE PRESIÓN	475
4.1. Preámbulo.	476
4.1.1. Soberanía y control. 4.1.2. Soberanía parlamentaria y control. 4.1.3. Ciudadanía y control. 4.1.4. La Constitución como máximo mecanismo de control del poder. 4.1.5. La noción del control como limitación a los gobernantes. 4.1.6. Las dos vías de la limitación del poder por el control.	
4.2. El proceso de control.	485
4.2.1. La multifuncionalidad del control. 4.2.2. Control político y división de poderes. 4.2.3. Constitución y control; la teoría de Loewenstein. 4.2.4. Estado democrático, gobierno bien equilibrado y control. 4.2.5. Control y Estado de derecho democrático y social. 4.2.6. Democracia procedimental, democracia sustantiva y control. 4.2.7. El control como puente entre sentido instrumental y sentido finalista de la Constitución. 4.2.8. El control jurisdiccional de los gobernantes.	
4.3. El proceso de presión.	548
4.3.1 La libertad de organización de grupos. 4.3.2 Los grupos de presión. 4.3.3. Grupos de presión y partidos políticos. 4.3.4 Los organismos no gubernamentales. 4.3.5 El cabildeo, su ejercicio y sus límites. 4.3.6 El cabildeo en México.	
4.4. Otros métodos de control de los gobernantes: Por la información y por la opinión.	588
4.4.1. La información. Derecho y obligación democráticos. 4.4.2 La opinión pública. 4.4.3. Los medios de comunicación social y la expresión de los ciudadanos. 4.4.4 La defensa frente a los medios y la regulación legislativa.	
 CAPÍTULO V. LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y REPRESENTATIVA: PROCESOS DE OPOSICIÓN Y DE REIVINDICACIÓN	 617
5.1. El proceso de oposición.	618
5.1.1. Características y modalidades. 5.1.2. Oposición en el régimen y oposición al régimen. 5.1.3. Oposición y gobernabilidad. 5.1.4. Oposición en gobiernos mayoritarios y en gobiernos divididos. 5.1.5. Reglas y mecanismos de la oposición. 5.1.6. Funciones y mecanismos de la oposición en el análisis de Gianfranco Pasquino.	
5. 2. El proceso de reivindicación.	639
5.2.1. Por los parlamentos. 5.2.2. Por los legisladores. 5.2.3. Por los partidos. 5.2.4. Por los líderes. 5.2.5. Por las instituciones. 5.2.6. Por la Constitución. 5.2.7. Reivindicaciones generales y particulares.	

CAPÍTULO VI. EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO. SÍNTESIS NORMATIVA DE LOS PROCESOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES.	650
Introducción a manera de diagnóstico.	651
6.1. Alcances y límites de la República representativa.	659
6.1.1. Soberanía. Su concepto; 6.1.2. República representativa, democrática y federal; 6.1.3. Consideraciones en torno a los alcances y límites de la República representativa. 6.1.4. La propuesta de la democracia republicana.	
6.2. La conformación estructural y funcional de los poderes.	705
6.2.1. Poder. Su concepto; 6.2.2. División de Poderes.	
6.3. La Constitución mexicana: normas, principios y valores.	720
6.3.1 Los preámbulos constitucionales: la voluntad y los principios.	
6.4. El paradigma federalista.	739
6.4.1. Características del federalismo mexicano: a) El federalismo mexicano, modelo de organización; b) El federalismo fiscal y financiero; c) Federalismo y transparencia; d) El federalismo en el marco internacional comparado; e) Federalismo, centralismo y democracia; f) Federalismo constitucional y federalismo convencional.	
6.5. El nuevo equilibrio constitucional de los poderes.	763
6.5.1. Federalismo, como forma de gobierno y elemento sustancial de la relación de poderes; 6.5.2. El equilibrio constitucional.	
6.6. La dinámica del presidencialismo y el federalismo.	785
6.6.1. Tensión entre federalismo y presidencialismo; 6.6.2. La descentralización política y administrativa.	
6.7. Retos y dilemas constitucionales de México	796
6.7.1. Desarrollo legislativo de la Reforma del Estado; 6.7.2. La reforma constitucional y sus limitaciones; 6.7.3. Propuesta; 6.7.4. Coincidencias con otras propuestas de reforma necesarias.	
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	 828
 BIBLIOGRAFIA GENERAL.	 838

INTRODUCCIÓN

La teoría de la Constitución, hoy, se encuentra asediada por ideologías y especulaciones filosóficas. El asedio ha abierto las puertas a la invasión de conceptos acomodaticios respecto de los temas centrales del constitucionalismo, como son la distribución y origen del poder, los derechos fundamentales, el control de la constitucionalidad o las formas de gobierno, a partir de las instituciones políticas del Estado. La teoría constitucional reclama con legitimidad científica, su carácter de conocimiento político y jurídico de las instituciones del Estado, de manera que al lado de la teoría jurídica, la ciencia y la sociología política le proporcionan las bases teóricas y empíricas explicativas de cualquier régimen o sistema político.

Constitución y orden constitucional no son lo mismo, como tampoco existe identidad entre *teoría* y *derecho* constitucional. La constitución es el conjunto sistematizado de instituciones y procesos políticos fundamentales que organizan a una sociedad política soberana e independiente, manifestado en la unidad dialéctica de normas y realidades que legitiman y limitan el poder público y en la relación permanente entre gobernantes y gobernados, en orden a la gobernabilidad de los primeros y a la seguridad y libertad de los segundos.

El orden constitucional es el resultado de la vigencia de un texto jurídico supremo o de un comportamiento consuetudinario considerado como rector del sistema político y jurídico de un país, como es el caso inglés. El texto escrito garantiza seguridad y estabilidad jurídicas, por lo que su reforma ha de sujetarse a un procedimiento de enmienda más complicado que la formación y reforma de las leyes ordinarias. Dice Jorge Carpizo: “Las Constituciones aspiran a durar y adaptarse a los cambios de la realidad, modificándose a través de las reformas, la interpretación y la costumbre”, por lo que, afirma: “poseen una vocación de eternidad jurídica”. En consecuencia, el cambio constitucional (de la norma), debe ser ordenado, darse en el orden, por lo que Carpizo agrega: “Un orden jurídico

nunca puede otorgar el derecho a la revolución porque sería un suicidio... desde el ángulo jurídico, el derecho a la revolución no existe". Sin embargo, Carpizo se afilia a la tendencia de quienes consideramos que el "orden" constitucional es permanentemente cambiante, según el siguiente párrafo:

"Cuando un orden jurídico deja de satisfacer las necesidades, aspiraciones e ideales de una comunidad, cuando él se convierte en opresión, entonces nace el derecho a la revolución, pero no como una facultad jurídica sino como un derecho de la vida, de la realidad que rompe la norma y construye una nueva acorde con su ser y con su ideal. Así, el derecho a la revolución es una facultad de índole sociológica y ética, pero nunca jurídica"¹

Considero que el "orden jurídico" al que se refiere el constitucionalista mexicano es en realidad el *orden constitucional*, cuya transformación es ciertamente un fenómeno sociológico que no necesariamente se manifiesta como "revolución", proceso constituyente que comparte con otros su función creadora o renovadora del orden constitucional. Lo que él llama "un derecho de la vida" es en realidad la manifestación cotidiana de aquel orden, lo cual implica que la Constitución está en el juicio popular de todos los días, en el escrutinio de la sociedad y en la interpretación no sólo de los jueces, sino también de los ciudadanos, sus organizaciones y las instituciones. Este estudio trata de mostrar la dinámica y dialéctica del sistema constitucional, desde su gestación hasta su funcionamiento constante. Norma y realidad, derecho y sociología, son las caras de una misma moneda. La Constitución se manifiesta como un orden jurídico en permanente transformación. Es la unidad dialéctica de norma fundamental y realidad trascendente, por lo cual Constitución y orden constitucional son conceptos diferentes, pero referenciales y complementarios.

Dice el *Dictionnaire constitutionnel* de Olivier Duhamel-Yves Mény,² que: "La Constitución, [es] acto viviente, abierto a la creación continua de derechos y

¹ Cfr., Carpizo, Jorge. *Diccionario de Derecho Constitucional*, "Inviolabilidad de la Constitución", Ed. Porrúa-UNAM, 1ª. ed., México 2002, p. 321-322.

² *Press universitaires de France* (PUF), 1992, p. 210.

libertades”, y agrega: “... la Constitución no es un texto cerrado, concluido en el momento en el que es creado, sino un acto abierto, y en formación continua”³

En el marco teórico arriba enunciado se desarrolla la presente investigación, que es una teoría constitucional que va más allá del concepto de Ley Fundamental y que considera que la Constitución es también *el conjunto de los factores reales del poder*, en el sentido de la expresión de Lassalle, pero moderando el sociologismo extremo con una concepción sistémica del orden constitucional y el régimen político. Por eso propongo que el concepto clave sea el de *proceso político* y que la teoría constitucional, como teoría jurídica y política (norma y realidad, ley y poder) desarrolle los procesos políticos fundamentales.

La Constitución de un país contiene un conjunto de procesos políticos que conforman la parte dinámica de un régimen. Los procesos políticos tienen como actores a las normas, a los órganos y a las instituciones, pero también a las fuerzas reales del poder (los empresarios, las iglesias, las fuerzas organizadas de trabajadores y de la sociedad civil). La Constitución puede considerarse, en consecuencia, como un sistema cuyos subsistemas son los procesos políticos.⁴

La Constitución tiene un carácter eminentemente político, porque establece y determina las reglas a las que se sujeta el poder: su adquisición, su distribución,

³ Traducción del autor.

⁴ En este texto abordaremos el tema de los “actores” de los procesos en formas parecida a como los describe el profesor Robert Dahl, que los identifica como “agentes clave para un conjunto de decisiones gubernamentales”, pero, asimismo, como parte de una cadena que incluye no sólo las consecuencias inmediatas de sus acciones, la decisión específica, sino también:

“Sus actuales valores, actitudes, expectativas e información.

Sus actitudes anteriores o más fundamentales, valores, creencias, ideologías, estructuras de personalidad, predisposiciones.

Los valores, actitudes, expectativas, información, creencias, ideologías y personalidad de otros cuyas respuestas son, en cierta manera, importantes para la decisión.

El proceso de selección, reclutamiento o ingreso por el cual los que toman decisiones alcanzan la posición de <<principales elaboradores de políticas a seguir>>.

Las reglas de la toma de decisiones que ellos siguen, las estructuras políticas, el sistema constitucional. Las demás instituciones de la sociedad, económicas, sociales, religiosas, culturales, educativas. La cultura prevaleciente, en especial la cultura política.

Los sucesos históricos que han influenciado la cultura, las instituciones, etc...”.

Dahl, Robert. *Análisis político moderno*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1976, 2ª. edición, pág. 54.

su devolución, su ejercicio, su control; sociológicamente, el derecho constitucional organiza el poder, legitima el poder y limita el poder. Dicho de otra forma: la Constitución contiene el conjunto de reglas que determinan todo lo conducente al funcionamiento de las instituciones del Estado. La Constitución ordena al *sistema* y al conjunto de los subsistemas políticos que integran la superestructura de la sociedad y a los factores reales que tienen que ver con la propiedad y los procesos productivos, lo cual se aviene con la única manera racional de entender la dualidad Constitución formal–Constitución real. Veremos igualmente que el propio *sistema político* es la Constitución y que ésta es y resume al sistema político, pues de otra manera no entenderíamos la dualidad mencionada.

La Constitución es por ello la unidad de síntesis entre la forma y la realidad política de una sociedad territorialmente definida, la cual puede ser llamada pueblo o nación. Es también síntesis de tiempos. La teoría constitucional ha visto hacia el pasado, hacia las decisiones políticas tomadas; lo que debe estudiarse es lo que está sucediendo en la perspectiva del porvenir. La relación es devenir-porvenir; tener a lo hecho como referencia y explicar y describir a la norma mientras está en movimiento como proceso y no en estado inerte como enunciado.

Si la Constitución en su integralidad es de naturaleza política, los elementos o partes que la integran no pueden ser sino políticas, aún aquellas que constituyen fórmulas aisladas de carácter puramente normativo, como las que se refieren a los derechos fundamentales de los individuos; las que enumeran las partes constitutivas de la dimensión física o geográfica del Estado, o las que definen los elementos simbólicos de la nación y el Estado, como la soberanía, el nombre y la representación del Estado (Bandera, escudo, divisa), y aquellas otras que establecen prevenciones generales de importancia singular, como podrían ser las relativas a la separación del Estado y la Iglesia (o las Iglesias), que determina la secularización de la política, el régimen económico y otras más.

La preponderancia de la política no es una sobredeterminación del fenómeno real del poder sobre la Constitución como norma y como principios. Cuando afirmamos que la Constitución es realidad y norma, política y derecho, reconocemos que toda ley, toda norma jurídica, sea de derecho público o privado, y desde luego el derecho social, tienen también la característica ontológica de ser forma prescriptiva, entidad normativa y realidad concreta. También el cuerpo de la ley civil, o el penal, o el administrativo o el laboral se sintetizan en hechos reales a los que las normas respectivas conducen, arreglan, condicionan, legitiman o sancionan. Todos los cuerpos legales son a la vez realidad y norma, por lo que participan de idéntica naturaleza que la Constitución. Lo privativo de ésta es que sus normas integran un sistema total que engloba a todo lo demás, pues al ser realidad y norma, se identifica con el sistema político. Las demás reglas de derecho viven parcialidades de la realidad que implican emanaciones del sistema constitucional; no son propiamente hechos o fenómenos y mucho menos procesos *políticos*, pero están condicionados por éstos, tienen existencia en virtud de éstos y su vigencia es siempre un efecto de la determinación del sistema político, es decir, de la Constitución. Las normas jurídicas son el producto, como lo veremos en este texto, del proceso político fundamental que llamamos *proceso de creación normativa*, que se constituye entre otros por el proceso legislativo, pero que incluye otros modos de generar preceptos jurídicos obligatorios sancionados por el Estado.

¿Qué son, entonces, los procesos políticos fundamentales? ¿Coinciden acaso con las llamadas decisiones políticas fundamentales? Y si esto es así ¿cuál es la ventaja de llamarles de una manera diferente? ¿Es por lo tanto un asunto meramente semántico?

A todas estas preguntas y varias más que están implícitas en su desarrollo pretende responder este trabajo, que se suma a los intentos de elaborar una completa teoría de la Constitución que englobe los aspectos estructurales,

funcionales y sistémicos del régimen político, así como los de carácter sustantivo y procedimental que interesan al Derecho Constitucional mexicano y comparado.

¿Por qué *procesos políticos fundamentales* y no decisiones políticas fundamentales como el contenido básico de una Constitución?

El concepto de *proceso* es mucho más amplio que el de *decisión*, desborda a éste e incluye no sólo las decisiones tomadas con pretensión de permanencia e inmutabilidad, sino todas aquellas que afirman y modifican el régimen, que lo renuevan y lo perfeccionan. En forma parecida se expresan críticos del análisis sistémico, particularmente Pierre Fougeyrollas⁵, para quien “el sistema político no es ni puede ser nunca un sistema, en el sentido cibernético del término, pues su estructura y funcionamiento expresan un conjunto de relaciones más vasto que los de los partidos y los políticos”, lo que puede ser recompuesto si entendemos al sistema como conjunto de procesos, cada uno de los cuales conforma un subsistema en la totalidad del cuerpo social y constitucional. Comprendido el tema de esta manera, podremos analizar no sólo un sistema dado, sino también cuáles son los elementos y procesos (y sus relaciones) que hicieron posible su establecimiento. En otros términos, relacionar los procesos políticos fundamentales puede acarreararnos “una concepción de los aparatos del Estado que trata de estudiar su funcionamiento a partir de las relaciones entre sus elementos constitutivos institucionalmente hablando”, pero que sí puede “tomar en cuenta las fuerzas sociales que, en una coyuntura determinada, las han engendrado”.⁶

Si recordamos que las primeras constituciones liberales surgieron como limitación al poder monárquico absoluto y para dar acceso al “pueblo”, o a la burguesía, a la dirección del Estado por medio del Parlamento, las Constituciones originarias son entonces parte misma del proceso revolucionario de cambio. No

⁵ Fougeyrollas, Pierre. *Ciencias sociales y marxismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 136-141.

⁶ *Idem*.

sólo constituyen “decisiones”, sino propuestas, manifiestos, programas, de manera que van enroladas en la lucha por la democracia. Presuponen, desde luego, decisiones políticas sobre el ser y el modo de ser del Estado, pero implican la permanente contradicción entre las fuerzas sociales y políticas que están en el basamento estadual. Esto se descubre, por ejemplo, en Lasalle, cuando expresa: “los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho sino de poder”. Dice Eliseo Aja⁷ que la expresión *factores reales de poder* le sirve a Lasalle “para referirse tanto a instituciones —la Monarquía— como clases sociales —la aristocracia, la gran burguesía— o elementos del proceso productivo incluso”. Aja afirma:

El concepto que más trascendencia ha tenido de su teoría ha sido el de *Constitución escrita—hoja de papel* en oposición a *Constitución real y efectiva*. En un primer sentido [Lassalle], utiliza la contraposición para denunciar la visión federalista de la Constitución como supuesto ideal de Justicia.

Igualmente le permite, y aquí estriba su mayor interés, poner de relieve los distintos intereses económicos, sociales y políticos que están en la base de las instituciones, pero Lassalle no se detiene aquí y utiliza el concepto de *Constitución real* como sinónimo de la relación de fuerzas entre las diversas clases sociales, en una acepción próxima a lo que denomina concepto histórico universal de Constitución.⁸

El concepto de proceso político fundamental tiene la ventaja de ser intercambiable con el de Constitución y con el de sistema político; es decir, que tanto la Constitución como el sistema político tienen como componentes a los procesos políticos, por lo que se concluye que la Constitución es a la vez el sistema político y viceversa. Así es como se plantean las funciones sistémicas de la Constitución, que en el criterio de Aja son las siguientes:

1. *La Constitución como regulación de la estructura, competencia y procedimientos de las instituciones.*

⁷ Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Estudio preliminar de Eliseo Aja, Ariel, Barcelona, 3ª ed., 1989, pp. 70-71.

⁸ *Idem*, p. 72.

La Constitución crea y conforma las instituciones principales del Estado: establece su estructura y composición, fija sus competencias y regula los procedimientos para la adopción de sus decisiones.⁹

2. La Constitución como norma primaria sobre la producción jurídica o norma normarum (El proceso de creación normativa).

Un aspecto de la regulación constitucional de las instituciones que merece consideración propia es el referente a la creación de las demás normas del ordenamiento (leyes, reglamentos, ...), donde se establecen los sujetos, los procedimientos y los límites para que una decisión política adquiera carácter legal...

La Constitución, expresa o tácitamente, establece los criterios de ordenación entre las diferentes normas según los sujetos que las crean, los procedimientos que sigan y las formas que adopte el mandato. Los principios de jerarquía y competencia son los principales criterios para esa ordenación.” (En este caso, hasta las sentencias de los tribunales constitucionales que se encargan del control de la constitucionalidad de las leyes, adquieren el carácter de ley).

3. La Constitución como fuente directa de los derechos fundamentales.

La eficacia directa de la Constitución implica otra serie de garantías respecto al Parlamento y la Administración, pero la protección más profunda de los derechos y libertades proviene generalmente de los Tribunales Constitucionales; en algunos países existen procedimientos especiales para que los ciudadanos puedan instar de los mismos la protección de los derechos desconocidos por los demás poderes públicos, incluidos los jueces [el Amparo en México y en España].

La propia dinámica de la justicia constitucional apunta nuevas vías para la protección de los derechos: exigencia de proporcionalidad a las leyes que limitan una libertad, cuando la Constitución autoriza genéricamente la restricción, deducción de nuevos derechos protegibles de las normas objetivas de la

⁹ Ya veremos, en el desarrollo de este compendio, que la determinación concerniente a la estructura, composición y competencia de las instituciones (poderes) corresponde al *proceso constituyente* (originario y/o derivado) y que las *decisiones* adoptadas forman parte de los procesos de gobierno y legislativo, y también del judicial en su perspectiva jurisdiccional.

Constitución, extensión de los derechos constitucionales a la interpretación de todas las leyes que les afecten (efecto de irradiación), e incluso ordenando al Parlamento una actividad legislativa cuando su ausencia provoca la desprotección de los derechos (inconstitucionalidad por omisión).

Más allá de las garantías judiciales, especialmente para los derechos de reconocimiento más reciente, particularmente los de carácter social, han aparecido nuevos medios de protección entre los que destacan las garantías institucionales.

4. La Constitución como factor de legitimación del sistema y de integración de los diversos grupos sociales.

Las Constituciones democráticas poseen un nuevo enfoque al incorporar instituciones y principios que responden a intereses sociales diferentes y aún contradictorios...

... puede observarse entre principios de la misma Constitución (...) que se incorporan valores e ideas de fuerzas políticas y sociales muy diferentes.

La inclusión de tal heterogeneidad ha sido posible en los textos recientes gracias al consenso constitucional, que busca el acuerdo de las principales fuerzas políticas, más por la vía de la negociación y las mutuas concesiones que por la imposición de la mayoría numérica de la constituyente.

Dice Aja, al referirse al tema “La Constitución y la realidad política”, que la Constitución no es simple reflejo de lo político ni representa la totalidad de factores capaces de alcanzar influencia política. “La primera nota destacada en la relación Constitución-realidad, afirma, es la diferente dinámica de ambos elementos: mientras la Constitución manifiesta una tendencia a la estabilidad y una aspiración a la permanencia, por su propia naturaleza normativa, la realidad política experimenta cambios constantes.”

Acude Aja a explicar que la adecuación de la Constitución a la realidad se produce en primer término con una reforma, tratándose de constituciones rígidas o flexibles, distinción por demás insustancial dado que la mayoría son rígidas. Agrega que en algunos aspectos la Constitución es irreformable, como la estructura federal en Alemania o el Senado en los Estados Unidos. Advierte sobre el riesgo de desfigurar la Constitución si se acepta la superioridad de unas normas sobre otras dentro de la misma Constitución, “porque conlleva la existencia de antinomias.” Propone como solución “el principio de unidad de la Constitución y la

necesidad de su interpretación sistémica, de forma que la articulación de principios e instituciones se produzca de conformidad con el orden mismo fijado, explícita o implícitamente, por el texto constitucional.”¹⁰

El último reconocimiento de Aja robustece la teoría que proponemos de la Constitución y el sistema político como conjunto de procesos políticos fundamentales, porque es un vínculo dinámico entre realidad y norma, cuyo cambio es un proceso constante y permanente. Desde esta perspectiva, el concepto de *proceso político* tiende el puente entre realidad y norma, entre lo cambiante de la normalidad y lo inmutable de la normatividad, de manera que en el ejemplo del federalismo y el Senado arriba aludido, es claro que la normatividad que los establece respectivamente en Alemania y los Estados Unidos es “irreformable”, pero la realidad normal, siempre cambiante y dinámica, los va ajustando a ella en su funcionamiento y aún en su organización y complejidad. Véase que metodológicamente, en consecuencia, los *procesos* operan como tipos ideales en el sentido de Max Weber, o sea, como entidades racionales que pueden ser comprendidas aún en sus componentes de irracionalidad, es decir, en aquellos factores que los distorsionan o descomponen: “el concepto científico consistente en la construcción de *tipos* —dice Weber— investiga y expone las conexiones de sentido irracionales, afectivamente condicionadas, del comportamiento que influye en la acción como desviaciones de un desarrollo de la misma construido como puramente racional con arreglo a fines”¹¹. Conforme a esta propuesta, la acción que nos interesa es todos y cada uno de los procesos que llamamos *políticos fundamentales*.

De la manera explicada entendemos la siguiente exposición de Aja: “Aún así, la fuerza de la realidad llega a cambiar a veces el sentido de preceptos constitucionales, que formalmente permanecen invariables. En esta idea —dice— se apoyan autores como Mortati para una concepción material de la Constitución,

¹⁰ Lasalle, Ferdinand. *op. cit.*, p. 59-63.

¹¹ Weber, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 5ª reimpresión, México, 1981, p. 7.

que ya no es sólo su contenido normativo sino el mismo tal como resulta actualizado por las fuerzas políticas.”

Los procesos políticos fundamentales son aquellos que establecen un régimen político y lo vinculan con su entorno económico, social, cultural y ecológico.¹² Son por lo tanto el puente que vincula lo formal con lo real, o sea, que encarnan a la Constitución normativa y a las fuerzas reales del poder. La Constitución no es únicamente el conjunto de los factores reales del poder, pero tampoco es sólo la forma jurídica de la política y del Estado. Provisionalmente enunciamos: La Constitución es la conjunción dinámica y dialéctica de los procesos formales y materiales del poder público, cuya formación y realización integran un régimen político en congruencia o en contradicción con un entorno sociohistórico, económico, ecológico y cultural o ideológico.

Considerar a la Constitución como el marco normativo en el que se desenvuelven los procesos políticos fundamentales de un régimen, es un avance metodológico provechoso tanto para la ciencia jurídica y el Derecho Constitucional, como para la ciencia política y la teoría del estado. En ambos casos, la Constitución es reconocida como un sistema completo, en el sentido en que lo comprende el funcionalismo sistémico, tal como Duverger explica qué es un sistema político.¹³

Al subrayar la estrecha interdependencia entre todas las instituciones de un mismo régimen, Duverger nos autoriza a correlacionar igualmente los procesos

¹² Este enfoque se asemeja al de David Easton.

¹³ En su obra, Maurice Duverger inicia su texto así: Un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y momento dados, constituyen un “régimen político”; en cierto modo, los regímenes políticos son como constelaciones cuyas estrellas son las instituciones políticas. Los regímenes políticos constituyen conjuntos coherentes y coordinados de instituciones, en los que es difícil separar los diferentes elementos. Hay una estrecha interdependencia entre todas las instituciones de un mismo régimen, como la hay también entre el régimen político y las estructuras económicas, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en que se desenvuelve. Cuando se quiere destacar la interdependencia entre un régimen político y el contexto social en que se desarrolla, se habla más bien de “sistema político”. (p. 65)

Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Editorial Ariel, 5ª reimpresión de la sexta edición, marzo de 1996.

políticos entre sí, de manera que el funcionamiento regular o la “disfuncionalidad” de uno de los procesos impacta en los demás y en el sistema en su conjunto. Es por ello que en este estudio proponemos analizar a la Constitución como la expresión normativa del sistema político y a ambos como conjunto de procesos políticos fundamentales, adaptando el análisis del sistema social de Talcott Parsons. Este análisis sistémico de los procesos políticos fundamentales puede servir para analizar prácticamente el refuerzo entre los procesos que potencian la eficacia del sistema político constitucional, así como los conflictos entre ellos que obstaculizan el desarrollo “adecuado” o “deseable” de éste.

¿Cómo reflejar lo anterior en el ámbito jurídico? Únicamente mediante los conflictos de orden constitucional o el sistema de colaboración de poderes, tanto en su expresión horizontal como en el vertical. La disfuncionalidad en el ejercicio del poder puede acarrear desde la reclamación jurisdiccional de los particulares por la vía del amparo, hasta las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Es en este derrotero que las jurisdicciones se erigen en actores fundamentales del régimen político y pueden llegar a considerarse en sí mismas como procesos políticos, inscribiendo en ellos lo que en México reconocemos como la “judicialización de la política” y la “politización de la justicia”. En el primer caso, judicializar la política se entiende como un fenómeno tendiente a la legitimación del acceso al poder o de su ejercicio, en tanto que el segundo se prejuzga como pernicioso, pues implica que la intromisión de los políticos o los partidos le restan independencia, autonomía e imparcialidad a un Poder como el Judicial, cuyo desempeño “funcional” no sería posible sin dichos atributos.

Por otra parte, entendida como conjunto de instituciones que operan en el contexto socioeconómico e ideológico, la Constitución se manifiesta en su doble dimensión de ley y de factualidad, de norma y de hechos vivos, de supuestos jurídicos y de realizaciones fácticas. Esta fenomenología prescriptiva y descriptiva se entiende fácilmente a través del concepto de proceso político; y, tratándose de la Constitución Política, que es la ley fundamental, los procesos políticos que la

integran de manera primordial son los procesos políticos fundamentales que vinculan la norma con la realidad, la Constitución formal con la Constitución real, los factores reales de poder con las prescripciones normativas y los principios.

Los procesos políticos fundamentales son conceptos que ayudan a vencer la original dificultad para comprender la distinción que la teoría constitucional hace, a través de varios autores clásicos, entre “Constitución como realidad social” y “Constitución jurídica destacada u objetivada” (H. Heller); o a manejar los conceptos *racional normativo, histórico-tradicional y sociológico* de Constitución (Manuel García Pelayo), que según Raúl Contreras Bustamante,¹⁴ aluden respectivamente: “En lo que respecta al Derecho, la concepción racional gira en torno a la validez; la historia sobre la legitimidad; y la sociología lo hace sobre la vigencia”. O bien, los conceptos *absoluto, relativo, positivo e ideal* de Constitución esgrimidos por Carl Schmitt, para quien la Constitución del Estado significa *la situación total de la unidad y ordenación políticas*, “cuando se trata de explicar una forma especial y concreta de la existencia estatal, en lo general.”¹⁵

Igualmente hay una correlación o confrontación entre realidad y norma constitucionales en la clasificación ontológica de las Constituciones que hace Karl Loewenstein, pues éste las clasifica en *normativas, nominales y semánticas*, atendiendo a su vinculación con la realidad. En lugar de analizar —dice Loewenstein— la esencia y el contenido de las constituciones, el criterio del análisis ontológico radica en la concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del poder. Su punto de partida es la tesis de que una constitución escrita no funciona por sí misma una vez que haya sido adoptada por el pueblo, sino que una constitución es lo que los detentadores y los destinatarios del poder hacen de ella en la práctica.¹⁶ Precisamente el texto constitucional y lo

¹⁴ Contreras Bustamante, Raúl, *et al. Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 53-65.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1ª. Ed., 4ª. Reimpresión, 1986, p. 216-222.

que en su marco realizan gobernantes y gobernados es lo que identifico con la sencilla expresión de *proceso político*.

Queda claro que todo proceso tiene como componente a diferentes actores (roles) integrantes de las instituciones¹⁷ que le dan permanencia y cierta estabilidad a los procesos. En el caso de los procesos políticos ni duda cabe que los roles son políticos, que las relaciones que se establecen entre ellos son relaciones políticas, es decir, relaciones establecidas en términos de *poder*, y que las instituciones en las que tiene lugar esta urdimbre de estructuras, funciones y comportamientos son instituciones políticas, las que por ser fundamentales, están incorporadas como mandatos supremos en la ley, en especial en la Ley Fundamental llamada Constitución. Se cumple así el requisito estructural y de creencias o representaciones colectivas que propone Duverger como componentes de las instituciones, lo cual nos permite construir nuestro edificio teórico a partir de la hipótesis de que los procesos políticos fundamentales son un conjunto de instituciones en movimiento, pues al mismo tiempo que permiten al sistema y régimen político integrarse y persistir estructuralmente, posibilitan las transformaciones, cambio, mejoramiento y evolución de las estructuras no sólo políticas, sino igualmente sociales, económicas, tecnológicas, científicas,

¹⁷ Sigo en esta exposición a S. F. Nadel, a H. H. Gerth y C. W. Mills. Nadel dice que "... llegamos a la estructura de una sociedad abstrayendo, a partir de la población concreta y de su comportamiento, el módulo o red (o *sistema*) de relaciones entre los actores en su capacidad de desempeñar papeles o roles que se relacionan recíprocamente". Gerth y Mills afirman, de manera similar, que el concepto de rol 'es el término clave en nuestra definición de institución'; del mismo modo que el rol es la unidad que utilizamos para construir nuestro concepto de estructura social". Este párrafo demuestra claramente que el análisis de la estructura social en términos de roles sociales no difiere fundamentalmente de un análisis en términos de instituciones sociales puesto que una institución es un complejo o un racimo de roles". Cfr. T. B. Bottomore, *Introducción a la sociología*, ed. Península, Barcelona. 1999, p. 116. Bottomore advierte que, si bien el concepto de *rol* presenta algunas ventajas metodológicas, como acercar los planteamientos sociológico y antropológico o psicológico, ofrece igualmente el riesgo de "producir una concepción excesivamente individualista del comportamiento social, en la que la sociedad es vista como un agregado de individuos relacionados únicamente a través del complejo sistema de roles de la sociedad en general, como un todo; los grupos sociales que ésta contiene son dejados al margen", —advierte Bottomore—. Nuestra exposición tiene un basamento sociológico y coincide tanto con Nadel y Gerth y Mills, como con Bottomore, pero al ubicar los procesos políticos en el contexto de la Constitución, los saca de una concepción meramente estructural para darle carácter dinámico y colectivo, es decir, sociohistórico.

Nadel, S. F. *The theory of social structure*. Cohen & West, Londres, 1957.

Gerth, H. H. y Mills, C. W. *Character and social structure*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1954.

ecológicas y culturales. Esta fórmula dinámica de cambio, según puede concluirse del texto, no siempre se produce con armonía y sincrónicamente en toda la estructura y en todos los procesos políticos. El arte de la política consiste en armonizar y sincronizar lo más integralmente los cambios sociales en general, de manera que el cambio político no signifique el trastocamiento de los otros elementos del sistema y de los demás procesos sociales. Este trabajo teórico puede servir para alertarnos acerca de la necesidad de darle congruencia a las actividades y funciones de los actores, pues como mostramos en el texto, éstos tienen una naturaleza multifuncional y cumplen por ello funciones alternativas en los diversos procesos políticos, en cada uno de los cuales deben ceñirse a la determinación formal de la Constitución y las leyes.

En consecuencia, si los procesos políticos son procesos de poder, los que constitucionalmente alcanzan legitimación y se ven sujetos a limitación, el número de aquéllos aparece desde el origen del poder hasta el control, pasando por la organización, distribución y ejercicio del propio poder. El carácter fundamental de tales procesos deriva de que sin ellos no habría régimen político y menos régimen político constitucional. Los procesos políticos fundamentales son la Constitución y la Constitución es el conjunto de esos procesos políticos fundamentales. El concepto va más allá de la mera decisión, que reduce la Constitución a definiciones semánticas, cuando lo que todos vemos en ella son acciones continuadas de conflictos y consensos. En efecto, si la Constitución implica una o varias decisiones en cierto sentido, la realidad dialéctica muestra también sus contrarios, o sea, la oposición. Frente al consenso, expresado en el texto escrito, se manifiesta siempre el conflicto de los contrarios, salvo aquellos consensos básicos que no generan contradicción o controversias esenciales. Eso le da su carácter dialéctico y dinámico, pues la Constitución constriñe a la realidad tanto como ésta moldea a la Constitución.

Por lo anterior, en esta tesis desarrollamos el análisis así sea somero de los siguientes procesos:

1. *El proceso constituyente*, que se refiere a la adopción de un régimen político, no solamente de un texto legal, y que incluye tanto la adopción original como las sucesivas enmiendas o ajustes del régimen y del texto de la ley fundamental. Por ello, independientemente del resultado literario, el proceso constituyente tiene un carácter continuo, lo cual explica que haya una constante revisión en las Cámaras del Congreso —por solo hablar del caso mexicano— y la presentación ininterrumpida de iniciativas de reforma constitucional. Para ciertos autores, el constituyente (representante originario del soberano) tiene una vida efímera, pues una vez adoptada o aprobada la Constitución desaparece y deja la acción plena a los poderes constituidos. Esto, sin embargo, no es totalmente cierto, pues los procesos que lo provocan son continuos y, además la propia constitución prevé su revisión y enmienda a través de un órgano que Tena Ramírez¹⁸ denomina el Constituyente Permanente. Pero esta permanencia de un órgano formal, es correspondiente de la continua presión de la realidad sobre el régimen, por lo que el proceso constituyente es real y formalmente un fenómeno complejo, dinámico e inagotable. Esto no disminuye la calidad estable del régimen y la constitución, pues si bien no siempre cambia la norma, la vida en la que ésta se asienta está en constante transformación, probablemente gestando las condiciones que promoverán nuevos regímenes, nuevas normas constitucionales y nuevas expresiones culturales en términos de valores y de principios

Así, el proceso constituyente se puede expresar en el marco o a consecuencia de los siguientes fenómenos:

- La revolución.
- El golpe de Estado.
- La transición
- La restitución constitucional.
- La revisión integral de la constitución.

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 21ª ed. 1985

Los Capítulos I y II de este trabajo desarrollan los puntos a los que se ha hecho referencia, los cuales son base y fundamento de los temas subsiguientes, que atienden a cada uno de los procesos políticos fundamentales, en los términos de la metodología brevemente expuesta. Sin embargo, al desarrollar cada proceso se advierte que regularmente intervienen en ellos los mismos actores: organismos, instituciones, roles, poderes, lo cual permite agregar, como ya lo expresé líneas atrás, que dichos actores son polivalentes o multifuncionales, o sea, que en cada proceso en el que intervienen asumen funciones alternativas en razón del fin o propósito correspondiente. En efecto, los partidos políticos tienen esta característica funcional múltiple, y su papel varía si se trata del proceso electoral, del legislativo, de gobierno, de control o de oposición. Igualmente múltiple aparecen en ellos la ciudadanía, la división de poderes, la representación, las votaciones, el parlamento, la opinión pública, etc. Analizar los *procesos*, en los que se adviertan los comportamientos, relaciones y transformaciones de aquellos actores, tiene una ventaja operacional que no ofrece el análisis aislado de las *instituciones*.

Los procesos políticos, por otra parte, son permanentes, constantes, sin solución de continuidad y mutuamente incluyentes; esto último significa que los procesos se dan o se producen en forma simultánea y concurrente, por lo que se influyen mutuamente y se afectan entre sí, siendo esto el aspecto dinámico y sistémico del régimen político. La *multifuncionalidad* institucional (de un partido, del parlamento, de los poderes, etc.), implica igualmente *simultaneidad funcional*, pues tales estructuras o instituciones actúan a la vez en los diversos procesos: electoral, legislativo, de presión, de oposición, o constituyente. Verlo de esta manera, hace del estudio de los procesos una fórmula o método eficaz para advertir el grado de congruencia con la que actúa y participa cada elemento o institución en los diferentes procesos. La incongruencia puede ser de tiempos, estrategias, mecanismos, ideologías y propósitos, de manera que pueda acusar descomposición o transformación institucional.

En consecuencia, un régimen político que se analiza al trasluz de los procesos políticos fundamentales, puede mostrar con facilidad cuales son las partes y las relaciones entre ellas que sufren cambios o modificaciones no sólo estructurales, sino básicamente funcionales, y cuándo estos cambios deben ser inducidos, provocados o propuestos dentro de los mismos procesos de un régimen político. El proceso constituyente (aun como “constituyente permanente”) y el proceso legislativo, son las opciones inmediatas y “predecibles” a esta necesidad de transformación y ajuste, cambios y arreglos que adoptan cierto rumbo y cierta estructura conforme a modelos que la historia ofrece como dignos de ser seleccionados. Introduzco aquí esta opción filosófica, en virtud de que el proceso constituyente, más allá de ser el ejercicio de la soberanía, presupone la decisión máxima entre diferentes opciones, algunas de ellas confeccionadas antes o en otras latitudes; por ello, aunque los pueblos y sus líderes quieren y creen ser creadores de opciones inéditas, la *Historia magistra vitae* muestra que “sólo puede aprenderse de una historia que se repite; y sólo pueden aprender de ella quienes en su naturaleza permanecen similares”.¹⁹

La originalidad en la conformación constituyente de un régimen es sumamente escasa. Es mejor hablar de adaptación en un proceso constituyente de fórmulas políticas que merecen ser sometidas al “ensayo y error”, por lo que las constituciones, aún manteniendo sus pretensiones de supremacía y perpetuidad, reconocen la posibilidad de su propia enmienda e interpretación. La conclusión necesaria es que el proceso constituyente es fundamental, permanente y continuo. Una Constitución no es una obra *de hoy y para siempre*, que debe quedar inmutable y ser obedecida como tradición. Acudo nuevamente a Habermas, quien nos dice: “Una tradición obtiene su fuerza vinculante sobre todo de la autoridad

¹⁹ Cfr. Habermas, Jürgen. *Más allá del estado nacional*, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1999, pp. 47-51.

espiritual de obras que se afirman en su rango de clásicos contra el remolino que representan la crítica y el olvido.”²⁰

*Es clásico aquello de que los nacidos después pueden seguir aprendiendo.**

Esta definición de lo clásico —según Habermas— se aproxima, empero, sospechosamente a una utopía, pues, ¿quién nos garantiza que en la formación de un canon se estén escogiendo las cosas correctas, y no solamente se considere clásico aquello que determinada gente llama clásico?”²¹

Todo proceso constituyente originario es en parte clásico y en parte utópico, en el sentido de Habermas. Sólo de esta manera siguen teniendo validez las revoluciones y las constituciones clásicas del siglo XVIII, la norteamericana de 1778 y la francesa de 1789; y, en México, los *Sentimientos de la Nación*, la Constitución de Apatzingán, las sucesivas constituciones de 1824, 1857 y 1917 y las revoluciones y movimientos que las precedieron. Sin embargo, el carácter inédito de los regímenes que surgen de revoluciones o movimientos es sólo su singularidad irrepetible, si bien la mayoría de aquéllos son la adaptación a una realidad concreta de los grandes modelos clásicos, como la división de poderes, el presidencialismo, el federalismo y, en general, la república democrática, liberal y representativa.

El tratamiento del *proceso constituyente* se desarrolla bajo el supuesto de que toda constitución es el producto de dicho proceso y que el carácter inédito de un régimen es verdaderamente excepcional, sobre todo en periodos de consolidación de un tipo de sistema político como lo es la democracia constitucional. Resulta por ello paradójico que todavía incluyamos como proceso constituyente al *golpe de estado*, cuando éste es por su naturaleza antidemocrático, pese a que los golpistas actúen como líderes providenciales que

²⁰ *Ibidem*, p. 45.

* Subrayado del autor.

²¹ Habermas, Jürgen. *op. cit.*, p. 45-46.

pretendan salvar al “demos”²². El caso reciente de Honduras es paradigmático a este respecto, pero la opinión pública mundial repudia el golpe y sus efectos y evita en consecuencia asignarle cualquier asomo de legitimación. Podemos adelantar que un proceso que no se legitima, no puede ser constituyente, aun cuando tuviera como fin sólo la *restitución constitucional* y no la creación de una nueva constitución. En el marco de esos planteamientos, desarrollamos como procesos constituyentes la *revolución*, la *transición*, la *restitución constitucional* y la *revisión integral de la Constitución*.

Por lo que se refiere a la revolución como proceso constituyente, al igual que el golpe de estado, no están expresamente reconocidos en el orden constitucional. Por el contrario, la constitución es el fin de la revolución y el muro de contención de los golpes. El artículo 39 de la Constitución Mexicana reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y que: “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Es tentador este principio, pues en él puede verse —y así lo aseguran algunos— un derecho a la revolución. Sin embargo, una interpretación sistemática e integral, nos lleva a afirmar que la alteración o modificación de las formas de gobierno debe ser realizada conforme lo establece el propio texto constitucional, que en el caso de México prevé su reforma de este modo:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. 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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

²² El reconocimiento del “golpe” como proceso constituyente no implica su aceptación y justificación. El propio Max Weber en su “sociología de la dominación”, explica la dominación legítima y la “dominación no legítima”, como fuentes del poder, si bien “los tiranos se sienten por doquier como señores ilegítimos y pasan específicamente por tales”; *op. cit.*, p. 1009.

El siguiente artículo (136) de la Ley Fundamental, único del Título Noveno, se refiere a la *inviolabilidad de la constitución*, y previene:

Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. 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, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

De esta manera, los procesos revolucionario (legitimado) y golpista (sin legitimación), son procesos políticos de hecho, que llegan a imponerse y lograr lo que Jellinek llamaba “la fuerza normativa de lo fáctico”. La realidad es que son procesos constituyentes con tanta o mayor fuerza que los normativamente reconocidos, por lo que debemos distinguir los procesos normativos de los demás procesos.

En cuanto al *golpe de estado*, siendo oligárquico por naturaleza, puede conducir a efectos ambivalentes, según instaure un régimen autoritario o totalitario, o bien, desestabilice un régimen desacreditado (la monarquía egipcia en 1952 o la “revolución” de los militares en Perú, o aún el golpe en Honduras en 2009). El golpe puede engendrar efectos inesperados, “incluso benéficos”.²³ Sin embargo —según Quermonne— cuando el golpe crea un sistema de gobierno permanente, “del que en América Latina se encuentran muchos ejemplos, constituye la negación de una forma de gobierno estable y conduce a los países que la adoptan a la anarquía o a la dictadura”.

En cambio, *la transición* es entendida como el paso de un régimen autoritario a otro democrático por medio del acuerdo, el pacto, el consenso, expresados en la *revisión integral de la constitución* o en la *restauración* constitucional que conlleva a la democracia. El caso español es el ejemplo más ilustrativo, pero igualmente la

²³ Quermonne, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Ed. du Seuil, 1986, en especial Cap. 1., “La fondation et l’institutionnalisation des régimes politiques”, p. 29-44.

conclusión de la dictadura de Pinochet en Chile y la restauración democrática. Este proceso de transición no sólo se manifiesta en la nueva o renovada Constitución, sino en el nuevo régimen y la postergación del *ancien régime*.

La transición es periodo y cambio, por lo cual la estudiamos como tiempo y materia dialécticamente unidos. La comprendemos como proceso sociológico que tiene desde luego efectos jurídico-constitucionales, porque desemboca en revisiones y enmiendas a la Constitución, o en un proceso constituyente puro que se resuelve en una Constitución. No toda transición es deliberada o planeada; pueden ocurrir como producto de la oposición de fuerzas políticas actuantes y también como la negociación que necesariamente sigue a las revoluciones, tal el caso mexicano de 1910-1920.

La revisión integral de la Constitución se plantea a menudo como la posibilidad de adoptar una nueva Constitución. Dice Quermonne²⁴ que la revisión completa de la Constitución facilita el cambio de régimen, pero que revisiones parciales en ciertas circunstancias pueden producir efectos parecidos. Cita a Duverger, quien sostuvo que la revisión constitucional de 1962, en Francia, en la que se introdujo la elección del presidente de la República mediante sufragio universal directo, “transformó la naturaleza de la Quinta República”.

Como quiera que sea —afirma—, reconocemos que no existe correlación entre la duración de una constitución y la longevidad de un régimen político. La mayor parte de las revisiones constitucionales no modifica la naturaleza o la forma de gobierno establecido, sin embargo, puede ocurrir a la inversa —en un periodo de dictadura— que un cambio radical de un régimen no involucre la modificación de la Constitución.²⁵

El párrafo de Quermonne transcrito no hace sino confirmar nuestra teoría de que la Constitución no es el texto normativo, sino la relación dialéctica entre éste y

²⁴ *Idem*, p. 40.

²⁵ *Ibidem*, p. 41.

la realidad. Si en el ejemplo, se da un cambio radical del régimen, ese cambio es sin duda constitucional, aunque no se exprese en un artículo de la Constitución.

En cada ocasión debemos ver si la revolución, el golpe de estado, la restauración, la transición,²⁶ o la revisión crean regímenes políticos inéditos, o sólo adaptaciones de otros, considerados precedentes o modelos clásicos.

La *restauración* se entiende como un proceso tendiente a restablecer una forma de gobierno o de régimen anteriormente derrocada por una revolución o por un golpe de estado, y en ciertos casos por el propio constituyente.²⁷ En México, la intervención francesa y el imperio detuvieron el régimen instaurado por la Constitución de 1857, la cual fue restaurada por el triunfo de Juárez, conocido también como la restauración de la república. En 1874, igualmente, el Senado fue restaurado constitucionalmente, después que la Constitución de 1857 lo había suprimido como una decisión revolucionaria.

Pero, como afirma Quermonne: "... La restauración no es un régimen que aparezca entre uno y otro régimen. Es un proceso más general que permite el establecimiento de una forma de gobierno y toma la naturaleza paradójica de una "revolución por ley".

2. El proceso de designación de los gobernantes, distingue más que ningún otro al régimen político, o a la forma de gobierno en el sentido aristotélico. En el Estado constitucional [democrático y de Derecho] la designación de los gobernantes se vincula con el pluralismo, la temporalidad y el sufragio. El carácter representativo de las funciones públicas hace de las elecciones democráticas la fórmula más destacada y legítima de selección de los gobernantes, pero aún en los regímenes más democráticos del mundo subsisten formas autocráticas y de cooptación para nombrar gobernantes y funcionarios públicos. Si bien la herencia

²⁶ Pareciera que transitar, ir de un lado a otro, implica necesariamente crear un nuevo régimen.

²⁷ Es el caso mexicano, en el que el Constituyente de 1857 eliminó el Senado, restituido en 1874.

ha sido desechada en este campo, subsiste en los organismos y empresas privadas de las sociedades capitalistas, lo cual muestra la contradicción palmaria entre lo público y lo privado y la paradoja que se da cuando acceden democráticamente los empresarios a los cargos de elección y gubernamentales. La burocracia es igualmente un ejemplo de acceso no democrático o poco democrático a los cargos públicos, por más que los mecanismos de selección reconozcan méritos, desde la pluralidad de la competencia, a los mejores o a los más aptos. En algunos reductos del gobierno y la administración el parentesco y no la ciudadanía subsiste en la designación de funcionarios y servidores públicos. Es bastante conocido el fenómeno frecuente en las cámaras del congreso de los Estados Unidos, de la designación de parientes de los congresistas en sus oficinas. Para eliminar estos vestigios autocráticos, el ingreso y la promoción a los cargos públicos se realiza por concurso y se establecen sistemas complejos de servicio civil de carrera que aseguran la transparencia y la imparcialidad en el proceso.

Son las elecciones democráticas, sin embargo, el principal sistema en el proceso moderno de selección de los dirigentes del Estado y del gobierno, particularmente de los representantes populares. Los procesos electorales están sujetos a reglas cada vez más complicadas, de manera que el estudio de los sistemas electorales privilegia el análisis de las reglas para convertir los votos en escaños o cargos. Pero también es muy importante el análisis de los actores y las instituciones. Ciudadanos (electores y electorado), partidos políticos, coaliciones, voto y sufragio, precampañas y campañas, medios de comunicación, organismos electorales, calificación de los comicios, contencioso electoral y tribunales electorales, por solo citar los más importantes. Todo esto debe ser analizado vinculado al resto del régimen político y a los demás procesos políticos fundamentales, asociándolo con las reglas de participación, representación, igualdad, tolerancia, respeto a la pluralidad y equidad. Los procesos electorales implican, como lo veremos en su oportunidad, quién vota, por quién vota, para qué vota, dónde vota, cuándo vota, cuyas respuestas nos describen el tipo de sistema electoral y en buena medida de régimen político, pues el fin último de la elección

es integrar a los órganos y funciones representativas del Estado y proporcionarle representación a la sociedad y representatividad a los gobernantes.

Los procesos electorales ponen en juego, y a menudo en crisis, al resto de los procesos políticos, tanto por el rigor formal de las reglas a los que están sujetos, cuanto por la interrelación e influencia mutua entre elección y Constitución, elección y opinión pública, elección y legalidad o judicialización de los actos electorales (pre y post), elección y representación, elección y derechos fundamentales, temas que se abordan en el capítulo correspondiente. En efecto, las elecciones tienen efectos de *concentración*, de *reducción de las demandas* y de *desaceleración de la dinámica gubernamental*. El efecto concentrador consiste en el acaparamiento de la atención pública generado por el proceso electoral en la entidad de que se trate, sea el municipio, el estado, provincia o región, o la nación misma, lo cual coloca las elecciones en el fenómeno colectivo prioritario o preferente, convirtiéndolo a la vez en un distractor de las cuestiones públicas acuciantes, a menos que ocurran catástrofes naturales o hechos sociales de gravedad excepcional, espontáneos o inducidos, en cuyo caso las campañas, los debates, las movilizaciones diversas, son colocados en situación marginal. No elude este aserto la existencia de factores estructurales y coyunturales que alientan la marginación y el abstencionismo de los ciudadanos.

Las elecciones, por otra parte, tienden a exacerbar las exigencias y reclamos de la población, pero a la vez permiten su agregación y expresión simplificada, favoreciendo de esta manera la función reductora que corresponde permanentemente a los partidos. Esto se logra no sólo en la recolección de la problemática que realizan los candidatos durante las campañas, sino también mediante la Plataforma Electoral. [Documentos a los que están obligados por disposición legal, cual es el caso del COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) mexicano.] Sin embargo, éstos son, las más de las veces, meros requisitos legales que no trascienden al ciudadano común ni generan por lo tanto efecto vinculatorio alguno. En esta materia, las campañas

privilegian la publicidad sobre la ideología, la propaganda sobre los debates y la *espotización*²⁸ sobre el discurso, o sobre la oferta programática. Todo esto, desde luego, se refleja en la misma reglamentación electoral y en el uso legal —y a veces ilegal o extralegal— de prerrogativas en materia de publicidad en radio y televisión y otros medios electrónicos de uso social. La simplificación derivada de la utilización de los medios de comunicación corre paralela a la reducción de las demandas que puede lograrse durante las campañas electorales, pues éstas constituyen un buen mecanismo de concentración de peticiones no satisfechas por los gobiernos en ejercicio y de crítica y evaluación del desempeño gubernamental y de la administración pública. El aprovechamiento de las campañas para alcanzar objetivos ciertos, ha tenido que acompañarse con compromisos notarialmente adquiridos y suscritos públicamente por los candidatos, pues sólo de esta manera pueden lograr la “confianza” de la ciudadanía.

Finalmente²⁹, los procesos electorales y particularmente las campañas de candidatos y partidos, son un factor de *contención o desaceleración de las acciones gubernamentales*, desde luego de aquellas que puedan implicar un beneficio propagandístico del candidato del o de los partidos afines. Aunque las acciones gubernamentales y los servicios públicos indispensables no pueden suspenderse ni reducirse, las campañas son legalmente factores inhibitorios de la publicidad gubernamental y por lo mismo de la dinámica de las dependencias y entidades de la Administración estatal. La violación de estas prohibiciones no sólo

²⁸ La *espotización* fue duramente criticada en una carta pública firmada, entre otros, por Carlos Fuentes, Cuauhtémoc Cárdenas, Juan Ramón de la Fuente, José Woldenberg, Héctor Aguilar Camín, Miguel Alemán Velasco, Enrique González Pedrero y Diego Valadés, como “efecto pernicioso” de la reforma electoral que modificó el modelo de comunicación política en 2009, en el sentido de que la distribución del tiempo en radio y televisión de “20 y 30 segundos”, sólo favoreció una segmentación tal del mensaje político que “tendió a parecerse más a la de tipo comercial que a la deseable comunicación política. Se adelgazó el debate, los mensajes se transformaron en ‘comerciales’ y las posibilidades de análisis se redujeron hasta convertirse en simples frases recurrentes” (“Políticos e intelectuales piden inhibir la espotización en campañas políticas”, en Genaro Villamil, *Medios. Política y diversidad sexual*, World Press.com, 2 de marzo de 2011).

²⁹ No abordo como función de los comicios lo que se ha dado en llamar “el peligro de la regresión por elección”, que alude a la posibilidad de que la alternancia permita que un partido largamente hegemónico (como el PRI en México que ha perdido la presidencia de la República en 2000–2006 y en 2006–2012) recupere el poder o el gobierno después de haberlo perdido en un supuesto proceso de transición de la autocracia a la democracia, lo cual sigue siendo discutido y discutible.

afecta o puede afectar los resultados y calificación de los comicios, sino asimismo la responsabilidad de los ciudadanos y de los gobernantes infractores, que llegan a ser perseguidos como delincuentes electorales y hacerse acreedores a penas privativas de la libertad muy severas, aunque poco o nada ejemplares y muy poco eficaces.

3. *El proceso de creación normativa* está fundado en la función de la Constitución como norma primaria sobre la producción jurídica o *norma normarum*, que se desenvuelve en el proceso legislativo y en los de orden reglamentario. Sabemos que las fuentes formales del Derecho son la ley, la jurisprudencia y la costumbre, pero los procesos legislativos debemos distinguirlos de los procesos de aplicación normativa que individualizan el Derecho. En el capítulo correspondiente desarrollo algunas de las ideas básicas al respecto de autores como Kelsen, Bobbio y Guastini, y así destaco el uso conceptual de los términos *existencia, validez, eficacia, interpretación y análisis* de la normatividad en orden a su creación. En este caso, el proceso de creación normativa es tratado como un proceso formal a cargo del Estado y de sus órganos, por lo que reduzco la exposición a un análisis descriptivo de lo que ocurre al respecto en el orden constitucional mexicano, precedido de las teorías de los autores mencionados. Significa igualmente que no abordo el tema del llamado “Derecho Social”, como Derecho de clase, cuya producción puede ser referida a los grupos de trabajadores organizados, a través de los contratos colectivos o los “contratos ley”. En cambio, agrego las atribuciones de *normalización*, que crea reglas de tipo administrativo y en las que no participa el titular del Ejecutivo, y la potestad reglamentaria de que gozan órganos autónomos del Estado.

Al describir el “proceso legislativo” doy por supuesto el conocimiento de que en él participan las organizaciones e instituciones del régimen político, dada su multidimensionalidad y la complejidad misma del proceso, en el que se inmiscuyen la opinión pública, la presión, la reivindicación, la oposición y desde luego la composición parlamentaria derivada del proceso electoral. El proceso legislativo,

por ello, tiene presencia constante como demanda (*input*) y aunque el *output* sea una ley, la expedición de ésta no implica la conclusión del proceso, pues la nueva ley vuelve a su fuente originaria en la sociedad y se mantiene en un ciclo que reinicia nuevas demandas (leyes o reformas), pero que tienen que apearse a las reglas formales de los procedimientos legislativos.

La confrontación del proceso legislativo con el proceso reglamentario y de “normalización” nos coloca en el campo común donde se debate la controversia entre el uso del poder representativo que es creador de la ley y el ejercicio del Ejecutivo, cuyo papel, más que de creador, es de aplicador de las normas, pues su propio nombre indica que el Legislativo ordena y el Ejecutivo obedece. A este respecto, se incorpora en el texto el vínculo entre creación normativa y democracia, para plantear a manera de propuesta que es el proceso legislativo y por ello la función representativa creadora de la ley el mecanismo democrático por excelencia, pues en él se desenvuelven a la luz pública el debate entre mayoría y minorías, gobierno y oposición, conflicto y consenso, que no son fórmulas peculiares, ni siquiera preponderantes, de las funciones regulatorias de la administración y el gobierno y tampoco de la jurisprudencia dictada por el Poder Judicial con sus atribuciones de máximo intérprete de la Constitución y de la ley, y de custodio fundamental de la supremacía de la Carta Magna.

No podemos desconocer, sin embargo, que la función jurisprudencial e interpretativa de los jueces incide en el proceso democrático de cada país como un esfuerzo que se manifiesta a manera de un “acoplamiento estructural”, como lo califica Luhmann, sin el cual, por otra parte, la democracia sería incompleta, por no decir imposible.

Pero de aquel encuentro conceptual entre ley y jurisprudencia; entre la palabra del legislador y la sentencia del juzgador, surge el magnífico debate que Sebastián Linares describe y explica, entre jueces y representantes populares y que enmarca elocuentemente en el título de *La (i)legitimidad democrática del*

control judicial de las leyes, mismo que sirve de arena para dirimir la contraposición de Dworkin y Waldron³⁰, sobre la respuesta a las dos cuestiones que Linares expresa así: “¿qué justifica que existan asuntos —los derechos consignados en una Carta de Derechos— sobre los cuáles las mayorías no pueden decidir?”; y la otra: “¿qué justifica que unos jueces que no son elegidos por el pueblo —y que por lo tanto no rinden cuentas ante él— tengan la autoridad para invalidar las leyes del Congreso?”

Como podemos advertir, el presente texto no plantea ya las viejas cuestiones de las funciones formales y materiales de los Poderes del Estado, sino temas actualizados que dan sustancia a la preocupación jurídica y política del constitucionalismo contemporáneo y su vinculación con la democracia. Aún más: incursiona este texto en las actitudes reflexivas y deliberativas de jueces y legisladores, que de hecho son las dos balanzas que equilibran la creación normativa. Debemos reconocer, no obstante, que si bien la interpretación judicial tiende a crear normas de aplicación general, es un hecho dominante que los jueces se manejan en la concreción de los casos específicos; por el contrario los legisladores pretenden en forma preponderante la generalización desde las abstracciones, aunque ambos cargan en sus espaldas con la realidad empírica.

La teoría constitucional debe resolver tales antimonias y proponer soluciones alternativas a los grandes cuestionamientos, pues de ello surgirán tesis apropiadas para orientar tanto a la legislación y la jurisprudencia como a la administración y el gobierno. Este último, si bien debe vigilar la vigencia y cumplimiento de la ley y el derecho, es también portador genético de la legalidad a través de su función reglamentaria y de la regulatoria que queda a cargo de la Administración pública. El gobierno, así, participa como creador integral de normas, además de su participación sobresaliente en el proceso legislativo. Por ello, en el apartado correspondiente a la creación normativa, al lado del estudio de todas aquellas *metareglas* que tienen como objeto la creación de otras normas

³⁰ Cfr. *Infra*, Capítulo III.

jurídicas, tocamos temas acerca de su validez y eficacia, entendiendo que con la primera nos referimos al logro de los fines para los que se creó, que pueden ser conservar el *statu quo*, o más frecuentemente, en nuestros días, modificar la realidad y legitimar los cambios sociales; en tanto que su eficacia toca al mantenimiento de su existencia o a su derogación.

Como creador de normas, el gobierno (el Ejecutivo) desarrolla una actividad muy compleja de *normalización* y de mejora regulatoria (caso de México), pero, paradójicamente, destaca su función para la *desregulación* económica, o para la simplificación de la normatividad dirigida a los particulares y al mercado. La máxima podría expresarse así: *Para el estado, la Constitución; para el mercado, la desregulación.*

Al desarrollar el proceso de creación normativa confirmamos su carácter de proceso político fundamental en razón de que es a través de éste que se crean y organizan las instituciones fundamentales del país. El Parlamento, particularmente en ejercicio de su poder legislativo, es por excelencia el órgano creador de instituciones, así como quien perfecciona las políticas públicas como políticas de Estado. Ninguna de estas dos funciones, que se ordenan por medio de la ley, alcanzan plena legitimidad si su creación o determinación es por la vía del decreto o de la facultad reglamentaria perteneciente al Ejecutivo. La superioridad de la ley está fundada en el proceso deliberativo generado por los diálogos democráticos acaecidos durante su elaboración, el cual ayuda a definir las coincidencias y consensos mayoritarios como función del régimen representativo. Pero esto no significa desvalorizar ni disminuir la importancia de la creación normativa a través de la reglamentación y la normación administrativa, que desde luego no sustituye sino complementa y aclara las leyes. Afirmamos igualmente la vinculación del proceso de creación normativa con el tema de las fuentes del derecho, lo que teóricamente enriquece el planteamiento político. Así, nos parece sumamente importante exponer algunas consideraciones sobre la existencia, validez, vigencia,

eficacia y legitimidad de las normas jurídicas, en tanto que el proceso de su creación está acotado por estas categorías de análisis.

Sin abundar en los aspectos más profundos del Derecho Administrativo, la creación de los ordenamientos reglamentarios y los de carácter meramente administrativo merece un desarrollo particular en el Capítulo correspondiente, pues forma parte de aquel proceso político fundamental. Los ordenamientos de y para la administración pública desarrollan y dan eficacia a la legislación, o reducen los alcances de ésta comprimiendo los espacios sociopolíticos y económicos de su aplicación. Están ligados igualmente al ejercicio del poder público, pues además de las disposiciones legislativas a las que proveen de mecanismos técnicos y prácticos de aplicación, van dirigidas a organizar y racionalizar la autoridad burocrática (en el sentido de Weber), pues incluyen reglamentos, decretos, acuerdos, “normas”, circulares, formatos, lineamientos, metodologías, instructivos directivos, reglas y manuales, entre un universo heterogéneo y múltiple de regulación que se vuelve tortuoso para el gobernado y peligroso para la democracia. La multiplicidad normativa de la administración convierte a la burocracia en un sistema autocrático y autogenerador, de manera que confecciona la cara deforme del Estado, que le hace perder legitimidad y eficacia al gobierno y que propicia la zona oscura o gris en la que se gestan el autoritarismo y la corrupción. En este marco es en el que aparecen los programas de “mejora regulatoria”, fundados en los paradigmas de los países de la OCDE, así como los diversos mecanismos que obligan a medir los impactos económicos, sociales y propiamente regulatorios de la normatividad.

A través de una perspectiva diferente y más operacional, analizamos en este Capítulo no sólo las atribuciones de creación normativa del Legislativo y el Ejecutivo, sino asimismo del Poder Judicial, el que, en el caso de México, actúa al respecto a través de la Suprema Corte de Justicia y de forma sobresaliente por medio del Consejo de la Judicatura Federal, encargado de la administración,

vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación , fórmula que se repite en la mayoría de las entidades federativas.

El enfoque antedicho, útil para la comprensión integral del proceso de creación normativa, lo aplicamos también a los órganos constitucionalmente autónomos, que en el caso mexicano incluye cuando menos al Instituto Federal Electoral (IFE), Banco de México (banca central) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El tema de la reglamentación cobra particular importancia entre dos cuestiones interesantes: 1) La determinación legislativa para que el Ejecutivo reglamente leyes en términos fatales establecidos en las normas transitorias, lo cual constituye un mecanismo preventivo de la “omisión reglamentaria”; y 2) La discutible capacidad de un órgano autónomo de expedir reglas de carácter general no previstas en las leyes ni en la Constitución, como la ejercida por el IFE para “fijar con oportunidad y transparencia las reglas que habrían de consolidar la democracia que hemos edificado”, para lo cual determinó “que los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos si realizan conductas tales como asistir en días hábiles a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, así como la abstención”, lo cual, acumulado a reglas del propio reglamento en temas de uso de medios de comunicación,, incluidos los medios de transporte, provocaron impugnaciones airadas de diversos interlocutores, particularmente de los medios. Véase, pues, la trascendencia e importancia política del proceso de creación normativa en los ámbitos administrativos y autónomos del Estado, que han valido para concederle un apartado especial en el presente estudio.

Dentro de este mismo Capítulo discutimos el papel de la jurisprudencia en el proceso de creación normativa, pero de manera más puntual el proceso inverso de

expulsión o invalidez de normas mediante la revisión de la constitucionalidad de las leyes realizada por los jueces y tribunales. A este respecto desarrollamos, desde la perspectiva no sólo de la interpretación y el control judicial, sino de la potestad creativa o “derogatoria” de normas que poseen difusa o concentradamente los tribunales, la interesante polémica entre los filósofos del derecho más destacados de nuestro tiempo: Ronald Dworkin y Jeremy Waldron, con el magnífico arbitraje de Sebastián Linares. El primero se inclina sin duda a favor de la supremacía de los jueces sobre los legisladores para decir la última palabra sobre la validez de las normas, dado que aquéllos son “foros de principios”, es decir, sus argumentos se basan en *principios*, mientras que los legisladores se basan en “objetivos sociales colectivos”, en los que privan “la negociación de intereses y la cruda votación”. Esta crítica soterrada a la “regla de al mayoría” como “regla de oro” de la democracia, la soslaya Dworkin, cuando según Linares, este autor norteamericano aduce que el gobierno con revisión judicial no es antidemocrático sino que “mejora la democracia”.

Jeremy Waldron, por su parte, sostiene líneas de pensamiento con las que coincidimos, entre otras, que los jueces no están imbuidos del *ethos* de la rendición de cuentas electoral, ni parten del reconocimiento de la pluralidad, el desacuerdo y la consecuente acción colectiva. Este filósofo neozelandés es contundente cuando nos dice que al asomarnos un poco a la jurisprudencia nos percatamos palmariamente de que la magnitud de argumentos sobre teoría de la interpretación, doctrinas jurídicas y precedentes, es prestar demasiada atención a cuestiones moralmente intrascendentes y fastidiosas.

Los argumentos se confrontan hasta radicalizarse. La revisión constitucional de las leyes y la última palabra del régimen son temas de naturaleza central, que no pueden resolverse eliminando a uno de los contendientes. No se trata del maniqueísmo de *elegidos* contra *iluminados*; la deliberación y la reflexión deben complementarse. Dice Linares, a manera de conclusión, que: “La propuesta sería crear un sistema en el cual las decisiones judiciales de inconstitucionalidad sean

reexaminadas por el Legislativo en un plazo determinado.” Por ello tendremos que afiliarnos a la defensa de la posición contextual. Como citamos en el Capítulo comentado:

“... si en un contexto pesa más el valor intrínseco del procedimiento democrático, entonces debemos dar primacía a la dimensión procedimental e instituir un sistema de supremacía legislativa. Por el contrario, si en un contexto pesa más la mayor probabilidad de producir resultados justos, entonces debemos dar primacía a la dimensión sustantiva y justificar un sistema de revisión judicial.”

Como resultado del análisis exhaustivo del proceso de creación normativa, analizo el impacto que la aprobación y difusión de las leyes, reglamentos y demás normas genera en la consolidación de la cultura de la legalidad entre los individuos y los grupos sociales poco informados de la realidad positiva y vigente de las normas jurídicas y proclive, por ello, más a su evasión que a su cumplimiento. A esta condición contribuye la profusión normativa en todos los órdenes sociales, particularmente en las burocracias pública y privada y el contraste entre la transparencia a que está obligada la primera y la discrecionalidad y liberalidad de la segunda para obligar y someter a los particulares con contratos de adhesión y obligaciones contenidas en la ya popularizada “letra chiquita” de las cláusulas contractuales. Mientras la ignorancia de la norma nos lleva a su inaplicación o violación, el conocimiento de ella puede conducirnos a su eficacia y cumplimiento. La tendencia actual, en consecuencia, es proveer a los ciudadanos de información normativa fácil y expedita como un ingrediente más, e indispensable, del Estado de Derecho. En este caso, ejemplificamos con la experiencia de México al respecto.

4. *El proceso de gobierno* presupone y se asienta en los anteriores procesos. Dice Weber³¹ que la “dominación” está relacionada con el “régimen de gobierno”, es por ello una función del Ejecutivo aun cuando el término “gobierno” sea multívoco y pueda aludir a uno, a varios, o a todos los gobernantes. El proceso de gobierno en un régimen constitucional democrático está sujeto antes que nada a

³¹ Cfr., Weber, Max. *op. cit.*

limitaciones expresadas por el principio de legalidad. Así, el gobierno ejecuta lo que determina la ley, de manera que esto muestra una diferencia entre los que legislan y los que ejecutan. Sin embargo, los gobernantes no son simples comisarios de quienes legislan. El Ejecutivo tiene también capacidades creativas de normatividad, que se entrecruzan con la actividad del proceso legislativo. El proceso de gobierno, en consecuencia, tiene que entenderse en el marco de la división de los poderes y de la separación del Ejecutivo y el Parlamento. Asimismo, hay que observarlo en el contexto del control que sobre él ejerce el Poder Judicial y los procesos jurisdiccionales que lo constriñen y obligan a observar la Constitución y las leyes. El gobierno democrático es siempre un gobierno limitado, aunque no siempre sea un gobierno débil. En este trabajo, en el Capítulo III, distinguimos entre gobierno y poder, relacionamos gobierno y parlamento, y, por ello desarrollamos las formas de gobierno y los tipos de régimen: parlamentario, presidencial, semipresidencial y de asamblea. Desarrollamos este proceso dentro de la acepción más amplia de “*la formulación y ejecución de decisiones*”, que nos permite vincular, además, el gobierno con la *planeación* y con la *descentralización y el federalismo*. Destaco en esta parte la distinción conceptual entre gobierno y administración, aunque ambas forman un binomio indisoluble en el proceso de toma de decisiones. La distinción es conveniente para advertir cómo, en una misma acción gubernamental, podemos distinguir y separar lo puramente técnico-administrativo, de lo sociopolítico gubernamental, tal cual ocurre en la formulación y aprobación de los presupuestos.

El análisis del proceso de gobierno nos da pauta para estudiar más de cerca los vínculos teóricos entre *legitimidad* y *efectividad* en la toma de decisiones y aplicar la metodología que ofrece la *teoría general de los sistemas* y las formas del análisis político de Easton, tanto en su obra *Esquema para el análisis político*³² (Capítulo I), como en *Enfoques sobre teoría política*³³ (en especial Capítulo I).

³² Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1999.

³³ Easton, David. *Enfoque sobre teoría política*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1997.

En éste explica cómo se manifiesta el proceso de toma de decisiones:

La teoría de la conducta política se ocupa, pues, de tres aspectos del proceso de toma de decisiones: exponer las reglas por las que se rige el desplazamiento o persistencia de la atención con respecto a determinados problemas presentes en la palestra política, presentar los principios que guían la invención o planificación de rumbos potenciales de acción política, y establecer las condiciones que determinan las acciones por las cuales se optará. En las tres esferas de explicación podemos contar con que las leyes adopten la forma de principios dinámicos, que expresen la relación entre el estado de cosas existente en un momento dado y los acontecimientos que cabe esperar que se produzcan poco después.³⁴

En el Derecho Constitucional, en cambio, el proceso de toma de decisiones se presupone al estudiar las atribuciones de cada Poder. En el régimen presidencial se estudian de manera preferente las atribuciones del Presidente, así como la administración pública central y paraestatal, lo que es insuficiente para nuestro análisis de los procesos. Queda claro que en cada tipo de régimen descrito en el Capítulo respectivo, se abordan los temas constitucionales y los de teoría y ciencia política vinculados con aquel proceso, pues sólo así tenemos un planteamiento integral y crítico de la estructura y organización del poder y podemos avizorar transformaciones y maneras de presentarlas o proponerlas.

Sin embargo, antes de dar cuenta con las características de cada tipo de sistema, régimen o gobierno, el texto (Capítulo III) analiza la base constitucional del gobierno, que se asimila por los fundamentos anteriormente expuestos, a las bases del gobierno constitucional, aludiendo en este caso al modelo mexicano, no sin antes hacer referencia a las formas de Estado y las formas de gobierno, a partir de las teorías clásicas y destacadamente a las de Paolo Biscaretti di Ruffia; el vínculo entre política y gobierno y la aportación de Karl W. Deutsch, de quien tomamos conceptos orientadores como la distinción entre *estrategia*, “dirigida a establecer metas u objetivos de largo plazo”, y *táctica*, consistente “en seleccionar y aplicar los medios de corto plazo para su realización”, correlacionados con la

³⁴ Easton, David. *Esquema para el análisis político*, op. cit., p. 43-44.

pregunta de Lasswell: “¿Quién obtiene qué, cuándo y cómo?, que Deutsch deja responder a la *política*, mientras que la pregunta “¿Quién controla qué, cuándo y cómo?” está identificada con el propósito o fin del *gobierno*. Así, cada tipo de gobierno” se distingue por la forma en que procesa sus decisiones. El régimen político determina las estrategias de largo plazo, “mientras que las tácticas inmediatas: servicios, presupuestos, apoyos a la ciudadanía, a las empresas, a los trabajadores, a las mujeres, a los jóvenes, etc., son fijadas y aplicadas por el gobierno.”

La formación de políticas públicas, la presupuestación, las reglas y procedimientos para las decisiones, llevan al estudio del esquema para el análisis político, denominación dada por David Easton, y a la consecuente variedad en la toma de decisiones dependiendo del tipo de régimen. El gobierno democrático y constitucional se funda a este respecto, en la separación o división de los poderes, y ésta funciona mediante deliberación para la ejecución, o sea, presupone la conexión funcional de representación política, legislación y ejecución de decisiones.

La democracia contemporánea exige cada vez más participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales, o para la realización de los grandes proyectos de reforma política, social y económica. Afirmamos en este trabajo que no basta con la técnica para que ocurra el éxito de la gestión pública y se produzcan las transformaciones y el progreso. Esto explica en parte que exista la disparidad constitucional y que sea palmaria la detención del desarrollo. Observamos con preocupación que a estas fechas (2011) aún no concluya el siglo veinte. Tecnológicamente parece que estamos de verdad en el siglo veintiuno, pero socialmente, en términos de organización y bienestar, no acabamos de pasar las épocas más aciagas y lacerantes del siglo XX; antes bien, se agravan la pobreza y la inseguridad, el desempleo, la insuficiencia educativa y de salud, el acoso del desequilibrio ambiental y otros males igualmente acuciantes. Sin embargo, todo ello puede ser superado sólo con más democracia y con más

Constitución. Estamos obligados, por lo tanto, a realizar los cambios políticos, e institucionales en general para que el mundo y el país recuperen el crecimiento e ingresemos a un periodo de desarrollo con más seguridad, justicia y participación. Estos cambios deben facilitar los acuerdos, las convenciones y pactos que aseguren la libertad individual y la justicia social.

En el contexto de las consideraciones anteriores, asumimos la concepción del gobierno como la gestión múltiple del servicio público y de la obtención y la distribución de los recursos, lo cual implica participación social y ciudadana más allá de las elecciones, pues si bien éstas definen a los gobernantes, el gobierno, como conjunto, como solución del qué, el cómo y el para qué del poder público, es un proceso mucho más complejo, que esta investigación trata de aclarar en términos constitucionales. “En el constitucionalismo contemporáneo —afirmo en el apartado respectivo— el gobierno va más allá de las estructuras formales del poder, de la burocracia y de la autoridad; incluye igualmente la reacción inmediata de la sociedad civil... La democracia constitucional de nuestros días, como nunca antes en la historia, es gobierno *del* pueblo y *con* el pueblo y no puede realizarse atrás de éste o a sus espaldas”.

Consecuentemente, como paso subsecuente a la formación del gobierno, propongo el análisis de la *planeación* y su vínculo constitucional, es decir, me refiero a la planeación democrática; a las reglas y procedimientos para la formulación de políticas públicas, presupuestación y toma de decisiones, por lo que desarrollo el tema de la *deliberación* y el *debate* como “médula de la política democrática”, según Karl Deutsch, lo cual exige establecer procedimientos institucionalizados, particularmente en el seno del Parlamento. Gobierno por deliberación y separación de los poderes son instituciones que aseguran un régimen constitucional y democrático para la toma de decisiones. Aludo desde luego al funcionamiento de la separación y división de los poderes y a las formas de gobierno que estas instituciones implican.

De lo anterior se deriva la importancia del tema que desarrollo, resumiendo a Arend Lijphart, sobre dos tipos de democracia, una orientada por el *principio mayoritario* y la otra por el *principio consensual*, sustentando la mayor eficacia de esta última en países con un pluralismo político y social complejo, como es el caso de México. Esta presentación, tomada de Lijphart, enriquece la confrontación *régimen presidencial–régimen parlamentario*, pues pone en juego numerosos factores y no únicamente a las elecciones, los partidos y la relación entre poderes.

La planeación y la presupuestación ocupan un espacio importante en el capítulo comentado, que dedico a la formulación y ejecución de las decisiones y particularmente como preámbulo en el proceso de gobierno. En el primer caso, revivo un tópico sobresaliente del siglo pasado, acerca de la relación entre planeación y autoritarismo y planeación y democracia, siguiendo la clásica exposición al respecto de Karl Manheim. Todavía subsiste en nuestros días el miedo al *Plan*, y los grupos más conservadores de la política y la economía confunden la planeación o planificación con el *dirigismo*, que Marcos Kaplan identifica como las políticas de británicos y franceses aplicadas entre las dos grandes guerras del siglo XX y que se expresa también en el *New Deal* del Presidente Roosevelt en Estados Unidos. Sirve esa discusión para desarrollar en el capítulo de ejecución y formulación de decisiones el inciso sobre “La planeación democrática en México”, que debería ubicarse en el Capítulo VI, pero que, por su carácter ejemplar en el constitucionalismo democrático, preferí desarrollar en aquél. Así, vinculo planificación con administración, pero también con la democracia participativa, (que permite impulsarla), y con democracia representativa, en la que existe el riesgo de que el *plan* degenere en una especie de mandato imperativo.

Finalmente, en este Capítulo tercero abordo a los regímenes políticos de la democracia contemporánea, que son fórmulas institucionales de gobierno y administración. Desarrollo el fundamento democrático de esos regímenes y resumo sin afanes críticos las posturas al respecto de Robert A. Dahl y de Alan

Touraine, quienes califican respectivamente a la democracia como el empoderamiento cada vez mayor de los ciudadanos y como el reconocimiento de los derechos fundamentales, la ciudadanía, la Constitución y la representatividad social de los gobernantes.

En el propio Capítulo Tercero, central para la investigación y propósitos políticos y jurídicos de esta teoría constitucional, abordo la descripción, análisis y valoración de los regímenes parlamentario, presidencial y semipresidencial.

- a) Respecto del régimen parlamentario expongo las explicaciones de Sartori y su rechazo al parlamentarismo asambleísta, a su nota de *poder compartido*, a las tres formas de dominio que ejerce el jefe de gobierno (un primero por encima de sus desiguales, un primero entre desiguales y un primero entre iguales); el contraste de los sistemas alemán e inglés, la sobredeterminación que de acuerdo con Sartori ejerce el sistema electoral sobre el régimen político en el parlamentarismo, y la advertencia sobre los riesgos que implica para las naciones latinoamericanas abandonar sus formas presidenciales, pues caerían, dice, directamente en el asambleísmo, lo cual también ocurre, a contrapelo de Sartori, en el régimen presidencial con “gobierno dividido”.
- b) Duverger, por su parte, analiza y describe el comportamiento del régimen parlamentario en el bipartidismo (que conduce al *parlamentarismo mayoritario*); en el multipartidismo (que lleva al *parlamentarismo no mayoritario*; y en los regímenes con *partido dominante* (que designa situaciones intermedias entre el pluralismo y el partido único).
- c) Abordo, finalmente, la estructura del régimen parlamentario y sus definiciones clásicas, régimen al que caracterizo comparándolo y contrastándolo con el presidencial, el semipresidencial y el convencional.

Todo esto mediante el análisis de la forma en que funciona en cada uno de ellos la separación de los poderes y la colaboración entre éstos.

Por lo que toca al régimen presidencial hago referencia a su estructura e integración constitucional, desde luego; pero parto de la visión crítica y analítica de Juan J. Linz sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina, a partir de la afirmación de éste acerca de que “el presidencialismo ha sido puesto a juicio en razón del elevado grado de ingobernabilidad y de autoritarismo sufrido en el área, que ha traído una reacción favorable a la democracia, a la vez que una nueva correlación de fuerzas institucionales del régimen”.

Destaco igualmente la preponderancia de la contribución de los constitucionalistas sobre los politólogos latinoamericanos respecto al estudio del régimen presidencial y la conveniencia de su parlamentarización y ejemplifico con las aportaciones de juristas tan destacados como Jorge Carpizo y Diego Valadés, a los que se suman el argentino Jorge Reinaldo A. Vanossi y su estudio sobre la mixtura y el hibridismo en la materia.

Al referirme a las características fundamentales del régimen presidencial, expongo el análisis crítico de Lijphart, su descripción de las formas “puras” del régimen presidencial y del parlamentario y de las “seis combinaciones híbridas, que explica con detalle en su obra, así como los contrastes adicionales entre ambos sistemas. Destaco el análisis de este autor sobre “las tres fuentes de las que provienen los poderes presidenciales” y acudo nuevamente a Juan J. Linz para resaltar lo que denomina “presidencialismo: principios y realidades”. En este apartado resalto su afirmación de que el régimen presidencial aparenta ser un sistema estable y fuerte, pero en realidad exhibe numerosas debilidades atribuibles en buena medida a que “un presidente acosado se ve tentado a, y puede, usar sus poderes de tal manera que sus contrarios pueden no estar dispuestos a esperar el fin de su mandato para echarle”. Así, como fórmulas de supuesto equilibrio, Linz analiza —y yo lo sintetizo— las ventajas de la reelección

y la no reelección presidencial y la segunda vuelta electoral, tan discutida en nuestros días.

El Capítulo III comentado contiene igualmente un análisis y un apartado especial dedicado al régimen presidencial y el presidencialismo en Latinoamérica, connotando este último como una deformación del primero y un sistema de “semidictadura”, según lo bautizó Duverger. Al final de este apartado, desarrollo el cuestionamiento de Bruce Ackerman al presidencialismo y su idea de *la nueva división de poderes* (título de su obra de 2007), la consecuencia del *culto a la personalidad* provocado por la división rígida de poderes y su preferencia expuesta en términos de alternativa a favor de “un modelo de parlamentarismo acotado”. Esta propuesta es parecida a la de Duverger y a la de Sartori, el primero a favor del régimen semipresidencial y el segundo a un parlamentarismo que funciona “cuando adquiere una forma semiparlamentaria”.

Después de analizar las advertencias y críticas de los tratadistas aludidos, y fundado en experiencias empíricas actuales o recientes en el mundo, no sólo en América Latina y México, reconozco textualmente lo siguiente:

Es más fácil transitar del régimen presidencial puro, estando en condiciones de multipartidismo con problemas de ingobernabilidad o de gobierno dividido, a un régimen parlamentario o semipresidencial, que pasar del parlamentarismo a un sistema presidencial o de gobierno monolítico o unipersonal.

Antes de delinear un resumen de la teoría de las formas de gobierno, el Capítulo III agrega como preocupación principal la del federalismo, tanto como estructura del Estado nacional y multinacional, cuanto como forma de gobierno. Explica que en los procesos gubernamentales (de toma de decisiones) se confrontan y a veces se complementan centralización y descentralización, federalismo y unitarismo, regionalización administrativa y autonomía regional. La riqueza del federalismo es inagotable como Estado, como gobierno y como administración. Aquí lo tratamos como un principio y como una estructura política y jurídica que recorre transversalmente a todo el sistema político en las naciones

que lo han adoptado como tipo de Estado y de régimen. La vigencia, decaimiento y revigorización del federalismo son parte del estudio e investigación sobre el tema. Destaco la conclusión sobre el tema federal: es una solución tanto a los procesos normativos como a las prácticas gubernamentales que deben acercar el gobierno a los ciudadanos. Es democratizador, porque distribuye competencias, pero a la vez recursos para cumplir programas locales, regionales y nacionales. El nuevo federalismo es cooperativo, de concertación y de coordinación, y así se explica en el texto.

En resumen, el gobierno democrático es la manera legítima de ejercer el poder; sus formas responden a las preguntas clásicas: ¿Quién gobierna en el régimen? ¿Cómo gobierna? ¿Para qué gobierna? Las respuestas dan lugar a todas las ciencias políticas y jurídicas, a toda la historia y a toda la filosofía.

5. *Los procesos de control, de presión y de opinión* los ubicamos en el marco más amplio de la *limitación de los gobernantes*, aun cuando el primer tema merecería un tratamiento especializado más extenso. En efecto, el control jurisdiccional de los gobernantes ha venido a ocupar en nuestro tiempo, y particularmente en México, un relieve de gran preponderancia, dado que la protección jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, junto con la protección judicial de los derechos humanos y de los derechos políticos de los ciudadanos, así como las acciones de inconstitucionalidad y la solución de controversias constitucionales, ubican al Poder Judicial como fiel de la balanza y factor fundamental del equilibrio del régimen político y de éste con la sociedad.

Se entiende que el control es al mismo tiempo un mecanismo y un resultado. Que el Ejecutivo se mantenga en los cauces de la legalidad es consecuencia de la vigilancia que ejercen sobre él otros poderes, otras instituciones y fuerzas políticas y sociales actuantes; pero son igualmente control los juicios de amparo, la crítica parlamentaria, la reducción presupuestal, o las reformas legales que le imponen frenos y limitaciones diversas, tanto como las expresiones de la opinión pública, la

transparencia e información a la que están obligados los gobernantes y los movimientos y manifestaciones sociales de toda índole. En la base de todos estos procesos están desde luego la Constitución, las leyes, las libertades y los derechos de ellos derivados. El proceso de control, en consecuencia, se mide por los agentes y mecanismos existentes y por los resultados que se logran y se observan. Es un proceso muy complejo, desborda a la Constitución escrita y se filtra en todos los recovecos de la urdimbre estatal, social y política. El proceso de control no sólo existe en virtud de los pesos y contrapesos que ejercen los poderes públicos (los tres poderes del Estado) entre sí, sino también por las formas institucionales en que el régimen permite a los particulares (ciudadanos) controlar a los gobernantes. Esto último puede asumir formas colectivas o individualizadas. El control colectivo lo realiza el ciudadano como electorado o como integrante de colectividades. El proceso de control es a la vez endógeno y exógeno. El Estado se autolimita por sus leyes, pero se minimiza por la capacidad de los individuos y las organizaciones de resistirse a sus excesos y obligarlo a la racionalidad legal.

Al referirme al *proceso de control* lo analizo a partir del reconocimiento de que la soberanía nacional reside en el pueblo, lo cual genera el principio de la limitación popular del poder y la multifuncionalidad del control en cuanto es efecto y propósito de otros procesos como las elecciones periódicas y la reelección, la producción normativa, la protección judicial de los derechos humanos y la institución del *ombudsman*. El control político derivado de la división de los poderes es otra faceta del proceso de control que se desarrolla en esta obra, tema en el que se ubica el del *gobierno bien equilibrado*, que se asocia con el de la *doble limitación material y funcional del poder* esgrimida por Manuel Aragón. El gobierno bien equilibrado corresponde a la teoría inglesa de *check and balances* adaptada al régimen federal y presidencial republicano. Por ello estimo en el texto que el proceso de control es uno de los puntales del régimen constitucional que da vida a la Constitución, tanto en su texto prescriptivo como en la realidad vinculante de los individuos y grupos, gobernantes y gobernados, mayoría y minorías,

autoridad y oposición. Así dicho, en términos de control no basta con la autolimitación del Estado, es necesario darle valor también a la soberanía del pueblo, a la participación popular y favorecerlas con instituciones adecuadas para su efectividad. Se encadena esta concepción con aquella otra que lleva a la “Constitución bien equilibrada”, según la cual la libertad es resultado “de una compleja red de limitaciones y controles del poder”, que ubica precisamente al Derecho Constitucional como una *técnica de la libertad*.

Por su importancia teórica sobresaliente, incorporo en forma sintética la aportación de Loewenstein, para quien la Constitución es un dispositivo de control del poder (pero igualmente sería un dispositivo constituyente permanente, un dispositivo de creación normativa —*norma normarum*—, un dispositivo de participación popular y representativa, etc.). Su teoría de los controles verticales y horizontales, intraórganos e interórganos, son una enorme aportación al tema, que se destaca en este capítulo. También se advierte sobre la necesidad de incrementar los controles que exige el *Estado social de derecho* para no caer en la autocracia y el autoritarismo, lo cual nos lleva de la mano al abordaje de la controversia sobre la Constitución como *norma abierta* y la *Constitución como sistema material de valores*, polémica que entraña la confrontación *positivismo-iusnaturalismo*, que resuelvo al rechazar por obsoleto el planteamiento y aseguro que la Constitución es un proceso de procesos que hacen de la norma y la realidad “lo que son y no otra cosa”. Así concluido el tema, se puede abordar la dicotomía “democracia *procedimental-democracia sustantiva*” y desarrollar cómo el “nuevo iusnaturalismo constitucional se expresa en la doctrina de la *preferred position*. Sobresale el tema que involucra tanto a Rawls, Häberle, Ely y el mismo Popper de poner en lugar secundario los valores materiales que determinan a la Constitución y enaltecen a los valores procedimentales. Comentamos el aserto de Häberle acerca de la Constitución como un sistema no de valores sustantivos, sino de cláusulas procedimentales que garantizan la alternativa política, es decir, que aseguran que todas las opciones pueden desarrollarse en libertad “y que a ninguna le está vedado, si adquiere mayoría, ejercer el gobierno”.

Finalmente, este Capítulo reserva un considerable espacio al tema del *control jurisdiccional de los gobernantes*, resaltando los poderes de interpretación, de decisión ejecutoria y de autoridad de cosa juzgada de las jurisdicciones (según Duverger) y el marco espacioso o reducido en que se desenvuelve la autonomía del Poder Judicial. El control de los gobernantes por las jurisdicciones es el gran tema de este Capítulo, pues tiene que ver con la vigencia del principio de legalidad y el Estado de Derecho.

Como tema conexo y concurrente se desarrolla en este Capítulo *el control de la constitucionalidad de las leyes*, lo cual implica un proceso fundamental de control de quienes asumen la función principal de creación normativa, o sea, de los legisladores, o mejor dicho, del Poder Legislativo y el Parlamento. La declaración de la superioridad de la Constitución sobre el resto del orden normativo, en especial de la ley, es el tema central dado que sus efectos tienen que ver con la protección de las libertades. Se analizan por ello los diversos sistemas al respecto, desde el famoso juicio de 1803 del Juez Marshall y el caso de “Marbury vs. Madison”, el *Judicial Review*, el control difuso y concentrado, las experiencias euroamericanas y las latinoamericanas, el sistema mexicano y el asunto cimero de la “última palabra institucional”. Abordamos, pues, las aportaciones de Linares, fundado en el pluralismo de Rawls y su opción entre *procedimentalismo versus sustantivismo*, y de manera más que principal —ya lo expusimos—, la polémica entre Ronald Dworkin y Jeremy Waldron sobre si son los jueces o los legisladores quienes deban tener la última palabra en la democracia, en lo que tercia el español Bayón con una tesis ecléctica. En México, el tema de la última palabra es abordado por Pedro Salazar Ugarte y en forma original e interesante por José Ramón Cossío Díaz.

6. El proceso de *presión* y el de *opinión*, en cambio, son básicamente exógenos, es decir, se ejercen desde y por la sociedad hacia el Estado y sus gobernantes. Constituyen estos procesos manifestaciones del ejercicio de las

libertades y derechos constitucionalmente reconocidos, sin más límites que los impuestos por las leyes y, en ocasiones, por las condiciones y circunstancias de orden político, económico, social y cultural de los actores. La regulación jurídica de estos procesos es un elemento de peso en su expresión y eficacia, por lo que siempre existen demandas para acrecentar las libertades o acotar algunas que estorban a sectores poderosos en su acción de presión y de opinión.

El análisis integral del proceso de presión me condujo a revisar los aspectos teóricos de los grupos de presión y sus manifestaciones más sofisticadas o modernas en los organismos no gubernamentales de la sociedad civil y la profesión de los “cabilderos” o *lobbistas* (Lobby). Una clasificación de los grupos de presión me llevó a evocar la obra de mi viejo maestro Lucio Mendieta y Núñez, autor de un libro excelente titulado *Teoría de las agrupamientos sociales*, originalmente editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y después por Porrúa, Hnos. En efecto, propongo clasificar a los grupos de presión como *estructurales*, *cuasiestructurales* y *ocasionales*, en razón de su permanencia o preeminencia sociopolítica y de su influencia en la sociedad y el Estado. Acudo igualmente a la explicación de estos grupos dada por Duverger y el papel que desempeñan en actividades frente al gobierno, de persuasión, intimidación y corrupción.

Abordo, como dije, los organismos no gubernamentales y su influencia en aspectos sobresalientes de la realidad nacional e internacional y me refiero a algunos aspectos de las zonas grises en las que se desenvuelven, sin dejar de vincularlos con la democracia y el régimen constitucional político y jurídico. En este marco, doy cuenta del tema actual del *cabildeo*, su ejercicio y sus límites y de la regulación existente en las Cámaras del Congreso en México, así como de sus estrategias interna, externa y electoral y aludo al reciente mecanismo del *direct mail*.

En el apartado de: *Otros métodos de control de los gobernantes: por la información y por la opinión*, me refiero a la primera como un derecho y una obligación democráticos y desarrollo sus aspectos teóricos y filosóficos,, así como su dimensión jurídica y política, en especial el caso mexicano, en el que se reconoce que el derecho a la información implica libertad de buscar, libertad de recibir y libertad de difundir informaciones y opiniones. Por lo que respecta al tema de la opinión pública, además de analizar sus componentes y definiciones, examino aspectos sobresalientes de los medios de comunicación social y la expresión de los ciudadanos; expongo que han surgido instituciones o mecanismos de defensa, por lo que destaco tanto la defensa de los ciudadanos ante los informadores, como su contrapartida: la protección de los periodistas en el ejercicio de su actividad. Comento al respecto la más reciente fórmula del “defensor del auditorio”, creado en medios privados.

En el Capítulo V desarrollamos el tema: *La participación popular y representativa*, que a nuestro juicio se manifiesta de manera dominante en el *proceso de oposición* y en el *proceso de reivindicación*. Ambos procesos pueden manifestarse en el seno de las instituciones, como función de las mismas, y también en las organizaciones sociales de diversa índole. Los partidos políticos lo hacen en ambos contextos: en el Parlamento, por ejemplo, pero también en las expresiones sociales de crítica y rechazo al gobierno. Las reivindicaciones, igualmente, pueden ser exigidas por los mismos actores en las tribunas oficiales, como parte del juego político, o en manifestaciones callejeras. En el primer caso suponen un modo funcional de actuación; en el segundo, el ejercicio de un derecho.

A lo largo de los cinco capítulos aquí resumidos, se advierte la presencia de los “actores de los procesos democráticos”, en los que se incluyen *instituciones*, (sistemas electorales, sufragio y electores, separación de poderes, parlamento, gobernantes, jurisdicciones) y organizaciones (partidos políticos, grupos de presión, fuerzas reales del poder, poderes fácticos); pero, igualmente, incluimos

como actor sobresaliente a los ciudadanos, el paradigma de la vida pública, cívica y política, que es el centro de imputación final de todos los procesos. Consideramos que la democracia es la estructura por excelencia del ciudadano. La democracia no podría funcionar con súbditos o siervos, pero el ciudadano es también presa o rehén de los juegos del poder y de las desviaciones o ineficacia de la política y el Estado. La ciudadanía es el paradigma de hoy; vivimos la edad ciudadana.

En la era de la ciudadanía el Estado se fundamenta para todo en la legalidad; es el Estado de Derecho, que por otra parte se manifiesta como un nuevo aparato represor que no es el tradicional de las penas y las cárceles, sino la represión administrativa al individuo en aras del “bien común” o del interés colectivo. Así, en la democracia moderna, el ciudadano decide todo, pero a la vez es responsable de todo: se enfrenta a todos los demás individuos que con él compiten; es el blanco de la competencia de todos los grupos de interés, de las grandes empresas, de los constantes inventos; es el objetivo de la propaganda y la publicidad; se enfrenta a la vez a la burocracia pública y a la privada; y, además, vive presa del pánico y del terror de las disidencias y del crimen organizado. El ciudadano es, así, una ficción constitucional que se abre paso en una urdimbre agresiva tejida por los poderes legales y por el poderío fáctico. Los organismos de defensa de los derechos fundamentales y humanos y la fuerza de contención del Poder Judicial, son dos elementos indispensables de la democracia constitucional, que actúan para moderar esos dos factores adversos contra los ciudadanos.

Finalmente, el Capítulo VI lo dedicamos a una breve descripción y un análisis crítico somero del régimen político y el derecho constitucional mexicanos. Pretendemos una síntesis normativa de los procesos políticos fundamentales, a fin de hacer propuestas prácticas al respecto.

En este Capítulo, desarrollamos los alcances y límites de la república representativa; las normas, principios y valores de la Constitución Mexicana; el

paradigma federalista, que por cierto recorre transversalmente todo el sistema político; el nuevo equilibrio constitucional de los poderes y la dinámica del presidencialismo y el federalismo, para desembocar en los retos y dilemas constitucionales de México. A este respecto confrontamos los gobiernos parlamentario y presidencial y manifestamos una adhesión ponderada con el régimen semipresidencial, que garantice la gobernabilidad presidencialista, a través de instituciones de tipo parlamentario.

Mucho se ha escrito, y muchos lo siguen haciendo, acerca del régimen político mexicano. A partir de la obra clásica de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, los tratadistas y ensayistas analizan las instituciones políticas del régimen en el marco de la economía, la sociedad, la historia y el contexto internacional. Los constitucionalistas y los maestros de Derecho Constitucional hacen referencias circunstanciales en sus libros y artículos a los factores reales del poder o a los “poderes fácticos”, para explicar los alcances de la normatividad, su (in) validez y su (in) eficacia. La llamada transición democrática, provocó inquietud y curiosidad en todos los interlocutores de la vida pública y se puso a juicio si la alternancia en la presidencia de la república es un indicador suficiente de la transición. Hoy se habla, además, de “transición con regresión”, si la alternancia permite al PRI regresar a la presidencia. También se discute si hay transición democrática sin justicia social, dado que en lo que va del siglo XXI, se ha incrementado en más de diez millones el número de pobres, si la pobreza urbana se ha elevado de modo sorprendente, si la inseguridad se ha disparado con una virulencia escandalosa y si el desempleo hace presa a un mayor número de jóvenes de ambos sexos, para quienes se ha acuñado un sustantivo ominoso: los *ninis* (*ni estudian, ni trabajan*).

La democracia nominal o semántica en México no ha impedido ciertos arreglos institucionales en materia electoral, en la división de poderes, en el federalismo y en el acrecentamiento de los derechos humanos y su protección jurisdiccional, y a través del *ombudsman*. Los estudios sobre estos temas son un

aderezo muy vistoso y al mismo tiempo necesario, de las importantes reformas constitucionales acaecidas en los últimos tiempos, a partir de los años setenta cuando se produjo la reforma política, cuya continuidad ha sido una constante hasta nuestros días. Basta ver la bibliografía citada al final del presente estudio, para advertir el interés de numerosos autores nacionales y extranjeros acerca de los temas enumerados respecto de México: el presidencialismo, las elecciones y la reforma electoral, la división de los poderes y el cambio de paradigma, el federalismo, la transición, la judicialización de la política, la visión de los líderes sobre la reforma política y sistema social y económico, Constitución y reformas, los derechos humanos, la gobernabilidad, partidos políticos y Congreso mexicano y su centralidad política actual, gobierno dividido y gobierno compartido, presidencialismo vs. parlamentarismo, democracia representativa y semidirecta (participativa), así como publicaciones dedicadas al Derecho Constitucional mexicano y comparado, todo ello al lado de obras clásicas y recientes de teoría del Estado, Ciencia y teoría política, sociedad e historia, necesarias para la fundamentación teórica e ideológica del sistema político mexicano.

No es propósito de este último capítulo desarrollar exhaustivamente todos los temas de la agenda nacional, pero sí poner en primer plano aquellos rubros de la realidad mexicana estrechamente vinculados con la estructura y funcionamiento del régimen político y constitucional del país. Tampoco elude hacer referencias básicas de temas teóricos con los que se orienta y comprende la normatividad y eficacia práctica de la Constitución, de manera que, bajo ese signo, se abordan tópicos sobre la soberanía y su expresión fundamental en la Carta Magna, y aquellos otros incluidos en la definición de México como república representativa, democrática y federal. En este Capítulo, precisamente, se analizan con cierto destalle las características del federalismo mexicano, tanto históricas, como constitucionales, incluyendo su carácter de forma estructural del Estado y forma de distribución del poder, o sea, del gobierno, en coincidencia con Carlos Fuentes, para quien el equilibrio federalista se deriva de la descentralización que entraña, a grado tal que el federalismo “no altera la naturaleza del poder público, únicamente

lo divide”. Complemento indispensable del tema es el análisis del federalismo fiscal y financiero y la suerte que han corrido las convenciones nacionales hacendarias y el modo en el que el paradigma federalista puede servir para “una nueva ecuación jurídica para el progreso”.

Con idéntico interés afrontamos el tema del nuevo equilibrio constitucional de los poderes, ocurrido a partir de 1977 y concomitante al conjunto de reformas político-electorales que modificaron la Constitución real, mediante procesos electorales más competidos y la aparición del gobierno dividido y los gobiernos municipales yuxtapuestos. El funcionamiento de un Congreso más plural y autónomo condujo a que las reformas incluyeran la posible alternativa de lo que Diego Valadés denomina “la parlamentarización de los sistemas presidenciales”, y a comentar esa tendencia dirigimos algunos párrafos en los que se recomienda lo que el propio Valadés llama “un gobierno racional y razonable”, para abatir el severo desajuste institucional que empuja hacia una crisis, por lo que, según el autor: “Es difícil encontrar algo que hoy funcione bien en el país”. Frente a tal situación, Valadés encomia las propuestas del Senador Manlio Fabio Beltrones, Presidente del Senado, de cuatro grandes reformas: Reforma Política del régimen de gobierno; Reforma Jurídica, para dar certeza al comportamiento económico; Reforma Fiscal, que disminuye la tasa impositiva pero aumenta la eficacia de la tributación; y Reforma Social, para abatir la pobreza y aumentar el empleo.

Por nuestra parte, coincidimos con la mayoría de las propuestas del Senador Beltrones, y con las de algunos otros, en los términos de nuestro estudio; de esta manera abordamos cada una de aquéllas y sintetizamos los retos y dilemas constitucionales de México, para comentar de inmediato la reforma política aprobada por el Senado el 22 de abril de 2011, modificación constitucional producto de la Ley para la reforma del Estado impulsada por el propio Senador en noviembre de 2007. La reforma, que requiere todavía la aprobación de la Cámara de Diputados y de la mayoría de las legislaturas de los Estados de la Federación, incluye temas de *democracia participativa* (iniciativa ciudadana y consulta

popular), *candidaturas independientes*, *iniciativa preferente* (del Presidente, cuando trate de asuntos trascendentes y de urgencia), *discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación* (que incluye el “veto” presidencial y la reconducción presupuestal), *la sustitución del Presidente de la República, en caso de falta absoluta* (mediante nuevas fórmulas), *la reelección legislativa inmediata* y *la ratificación legislativa de comisionados de órganos reguladores* (Tales como la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Telecomunicaciones), que por su importancia deben actuar con autonomía frente al Ejecutivo, a fin de consolidar el Estado de Derecho y la democracia.

Por lo que respecta a la reforma política y del Estado, la asignatura pendiente, a mi juicio, es la transformación del régimen, pasando a otro que asegure gobernabilidad durante toda la legislatura. No es trascendente ni recomendable reducir el tamaño de las Cámaras —como tampoco lo es adelgazar cada vez más al gobierno— sino encontrar el tipo gubernamental que empíricamente demuestre eficacia aún frente a las más graves crisis. Estoy de acuerdo con Linz de que el remedio no es mejorar el presidencialismo sino eliminarlo y adoptar una forma parlamentaria que no mande al Presidente al desván o a los museos, sino que lo vuelva corresponsable y auténtico representante de la nación. Como dice Sartori: “Una de las alternativas posibles del presidencialismo es el semipresidencialismo”, lo que para los franceses de la Quinta República es el régimen que pudo sortear los grandes problemas de la guerra fría y de la unidad nacional. Sin embargo, el régimen de consenso, indispensable a todo parlamentarismo —aun el semipresidencial— puede experimentar inestabilidades en cualquiera de los sectores de la administración y el gobierno, lo cual obliga a la solidaridad ministerial y eventualmente a la caída del gobierno. La ventaja del sistema presidencial es que tales posibilidades no existen, porque todo el gobierno recae en el Presidente y el Parlamento no puede echarle; lo que sí ocurre es que dado el multipartidismo las alianzas gubernamentales no se favorecen, como sí sucede en los parlamentarismos. Para

evitar que la crisis en un sector del gobierno precipite la de todos los ministerios, propongo un régimen semipresidencial con tres gabinetes y al frente de cada uno, un jefe de gabinete responsable ante la Cámara que apruebe su nombramiento: el Senado para el gabinete de seguridad y políticas interior y exterior; la Cámara de Diputados para el gabinete de finanzas, energía, economía y abasto; y ambas Cámaras para el gabinete de desarrollo social, educación y salud. La responsabilidad de cada gabinete puede llegar a la remoción colectiva del mismo, sin involucrar a los otros dos, pero en este caso el costo para las Cámaras no sería su disolución, sino la pérdida de la facultad de aprobar al nuevo gabinete durante el resto de la legislatura, así como de aprobar el nombramiento aislado que haga el Presidente de uno, varios o todos los miembros de aquél. No será fácil llegar a una reforma de esta naturaleza, pero tiene la ventaja de que mantiene el liderazgo del régimen en manos del Presidente de la República, acotado por la facultad parlamentaria de aprobar los nombramientos y remover a los gabinetes, pero fortalecido por la seguridad de una alianza gubernamental en la que con mayor libertad podría incrementar o disminuir carteras a petición de cada jefe y distribuir competencias y presupuestos según lo aconsejen la necesidad y las reglas y programas. Vale la pena, cuando menos, analizar estas opciones con seriedad, bajo enfoques de políticas de Estado y de conocimiento científico de la política, la administración y el gobierno.

Aunque la teoría contenida a lo largo del estudio pretende tener valor general, está, sin embargo, salpicada de numerosos ejemplos sobre la experiencia mexicana respecto de cada uno de los capítulos, razón por la que en el último de éstos, preferimos no repetir aquellos tópicos dispersos en el texto.

CAPÍTULO I. EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMO MARCO NORMATIVO DE LOS PROCESOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES

Contenido:

- 1.1. La noción sociológica y jurídica del concepto de “proceso”.
 - 1.1.2. La noción de proceso en el ámbito del derecho procesal.
- 1.2. Los procesos políticos fundamentales: Caracterización.
 - 1.2.1. Proceso fundamental y Ley Fundamental. 1.2.2. Relación entre Ley Fundamental y proceso, dilema: ¿La ley hace fundamental al proceso o el proceso hace fundamental a la ley? 1.2.3. Procesos políticos, conjunto de instituciones en movimiento. 1.2.4. El derecho constitucional: marco normativo y de referencia de los procesos políticos.
- 1.3. Los procesos políticos fundamentales, su enumeración y justificación.
 - 1.3.1. El proceso constituyente. 1.3.2. El proceso de designación de los gobernantes. 1.3.3. El proceso de creación normativa. 1.3.4. El proceso de gobierno. 1.3.5. El proceso de planeación. 1.3.6. El proceso de control. 1.3.7. El proceso de presión. 1.3.8. El proceso de opinión. 1.3.9. El proceso de oposición. 1.3.10. El proceso de reivindicación.
- 1.4. Los actores de los procesos democráticos.
 - 1.4.1. Las instituciones representativas. 1.4.2. Los partidos políticos. 1.4.3. Los sistemas electorales. 1.4.4. El sufragio y los electores. 1.4.5. Los ciudadanos y sus gobernantes. 1.4.6. La separación de los poderes. 1.4.7. El parlamento. 1.4.8. Las jurisdicciones. 1.4.9. La opinión pública.

1.1. La noción sociológica y jurídica del concepto de “proceso”.

Al desarrollar la idea de que la Constitución es un conjunto de procesos como normas e instituciones en acción y movimiento, inclinamos el presente estudio a aquella filosofía que confirma que la Ley Fundamental no sólo es texto escrito que retrata la realidad, sino fórmula dialéctica de actuar y decidir en las cuestiones más importantes del quehacer colectivo.

El término “proceso” forma parte del léxico habitual y se usa para toda clase de acciones humanas y para la mayoría de las funciones naturales, tanto físicas y químicas, como biológicas. Circunscribirlo al ámbito científico de las ciencias sociales, políticas, jurídicas y psicológicas no requiere en consecuencia de grandes esfuerzos metodológicos, pues un proceso se entiende siempre como un conjunto de actos o hechos que producen una consecuencia más o menos esperada o conocida previamente. Aquí podríamos encontrar una característica de todo proceso: se trata de un conjunto de fenómenos concatenados, reales o ideales, materiales o inmateriales, voluntarios o involuntarios, de los que empíricamente se espera un resultado. El proceso, o los procesos, son modelos formulados racionalmente para explicar una porción de la realidad, ya sea ésta material o ideal. Es en este sentido que podemos hablar de procesos sociales y de procesos mentales, dándoles respectivamente la calidad de objeto de la sociología o de la psicología. Véase, por lo tanto, cómo el tipo de proceso nos puede servir para distinguir el tipo de conocimiento.

Nadie puede oponerse a la noción de proceso como conjunto de actos y rechazar la idea de que un solo acto o una sola acción constituya un proceso. El conjunto de actos o acciones pueden ser individuales o colectivos; en el primer caso se tratará de conductas atribuidas a un solo individuo, aunque hayan sido provocadas por otros, o sea, pueden ser estrictamente psicológicas o responder a un *alter*, y por ello constituir una acción social individualizada. Estos procesos carecen de trascendencia e interés para las ciencias sociales y políticas. En

cambio, los procesos colectivos implican acciones múltiples que coinciden en la participación de factores comunes, ya sean medios o fines, lenguaje o actitudes, es decir, una cierta cultura. Son básicas para la formación de las instituciones y éstas se expresan a través de ellos. Es en este sentido que algunos filósofos asimilan proceso a *progreso*, como lo hace Whitehead.³⁵

La política implica poder, diferenciación entre gobernantes y gobernados, acciones institucionales para adquirirlo, organizarlo, ejercerlo, transmitirlo, recuperarlo, en fin, para legitimarlo. Los procesos políticos son por su naturaleza intrínseca colectivos, son procesos sociales que se manifiestan alrededor del poder o a manera de acciones de poder.

En el ámbito jurídico el concepto de proceso es fundamental. La distinción primaria entre derecho sustantivo y derecho adjetivo tiene como fundamento la diferencia entre la norma enunciada y el procedimiento de su aplicación, que incluye varios agentes y numerosos pasos, o sea, que significa un proceso. A todo derecho sustantivo corresponde un derecho procesal. En materia política también nos encontramos con una multiplicidad de procesos, algunos de los cuales pueden tener naturaleza propiamente jurídica procesal, como los procesos que resuelven controversias constitucionales entre poderes u órdenes de autoridad. Las controversias de tipo constitucional regularmente dirimen cuestiones de poder entre autoridades, o entre éstas y los particulares.

Pero además de los procesos jurídico-políticos, o políticos-constitucionales, en todo régimen político las acciones atribuidas a las instituciones que lo integran

³⁵ José Ferrater Mora explica que en la filosofía del siglo XX se introdujo la noción de proceso como un equivalente de "progreso", por lo que proceso se contrapone a lo estático, al ser o a la sustancia. A este respecto, es recomendable la lectura del capítulo "Teorías del progreso, el desarrollo y la evolución" de Kenneth Bock, en Bottomore, Tom, Nisbet, Robert, *Historia del análisis sociológico*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1988 p. 59-104; en el que se demuestra que la idea de progreso es un producto estrictamente moderno, lo que lo emparenta muy de cerca con la idea de Constitución. Así, no podría existir el progreso en el sentido científico y moral sin la vigencia de un constitucionalismo que garantice todas las libertades de los seres humanos, particularmente todos aquellos que contribuyen al progreso material y espiritual de las personas y las sociedades. Cfr. Ferrater Mora, José. *Diccionario de Filosofía*, Tomo K-P, p. 2918.

y a los agentes que en ellas participan las identificamos o conocemos como procesos; así, el proceso legislativo, el proceso electoral, el proceso de gobierno, el proceso de control, etcétera, que agrupan en su devenir a individuos, organismos, instituciones, normas, valores, principios y algunos otros elementos inominados. Cuando nos referimos a un sistema político constitucionalmente establecido, la idea de Constitución está vinculada al Estado de Derecho, a la legalidad democrática y a los principios liberales y sociales de los derechos humanos. Es por esta razón que el sistema o régimen político materia del presente análisis, es el sistema constitucional en el sentido del constitucionalismo contemporáneo, aquel que tiene como líneas maestras las que refieren Fix-Zamudio y Valencia:

Las líneas maestras a que nos referimos son, principalmente, las siguientes: a) el derecho constitucional constituye a la vez una técnica de la libertad y una técnica del poder, que se estima indispensable para el funcionamiento de la democracia; b) el derecho constitucional tiene una vinculación muy estrecha y precisa estudiarlo dentro del contexto de las instituciones políticas; c) para que una Constitución tenga pleno sentido en la actualidad, debe estar concebida esencialmente como un instrumento de control y de limitación del poder; en las leyes fundamentales contemporáneas debe imperar la concepción de la “Constitución abierta”; d) aunque tuvieron este propósito desde un principio, las constituciones en la actualidad tienden a incorporar todavía más los valores constitucionales como elementos identificadores del sistema político; e) la Constitución puede y debe desempeñar hoy día una función unificadora del ordenamiento jurídico.³⁶

El carácter “abierto” de la Constitución está fundado en la idea del filósofo Karl Popper, expuesta en su obra *La sociedad abierta y sus enemigos*, de que la apertura es poner en libertad las facultades críticas del hombre, desterrando por ello las ideas mágicas, los prejuicios y los totalitarismos. La apertura constitucional sólo se aviene con el modelo democrático, y como expresa Conrado Hesse la Constitución no es “un sistema cerrado y unicompreensivo: no contiene una codificación, sino un conjunto de principios concretos y elementos básicos del ordenamiento jurídico de la comunidad para el que ofrece una norma marco”.³⁷

³⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Ed. Porrúa-UNAM, 5ª ed., México, 2007, p 28 y s.

³⁷ *Idem*, p. 33

En un contexto como el expresado, el régimen o sistema político puede ser concebido no como norma cerrada, sino como procesos abiertos dispuestos ordenadamente para que la técnica del poder, en todas sus manifestaciones, sirva a la técnica de la libertad. De allí que asimilemos la Ley Fundamental al conjunto de los procesos políticos fundamentales, los cuales no agotan a la Constitución, sino la expresan, la hacen un mecanismo vivo y abierto a las expresiones internas y externas de la sociedad, al entorno societario y extrasocietario del sistema político, como lo propone David Easton en su obra³⁸.

El carácter dinámico que le imprimimos a la noción de proceso político, así como su conformación compleja por el número de actores y de acciones que pueden integrarlo, se advierte en la siguiente explicación de uno de los procesos políticos más sobresalientes, el proceso legislativo:

En las ciencias políticas, en la sociología, en el derecho, partiendo de la noción corriente se considera el concepto de p.l. [*proceso legislativo*], desde muchas puntos de vista. Las diferencias de opinión dependen de las diferencias de acercamiento (político, sociológico, jurídico), el tono que cada estudioso pretende dar a la problemática en examen y, en fin, “del modelo” concreto de p.l. al cual se hace referencia...

Aquí nos detenemos a examinar solamente algunos aspectos de la problemática del p.l.: nuestra atención se centra en las formas y en los modos con los que las fuerzas políticas y sociales —actuando en el ámbito de un determinado ordenamiento constitucional— participan en la producción de la ley.

Precisamente —continúa—, con la expresión “p.l.” indicamos un *fenómeno dinámico de la realidad social*, caracterizado por una concatenación de actos y hechos ... *que se inicia con la “demanda” de la ley y termina con la decisión de la ley o con el rechazo de la demanda*. Desde esta perspectiva el p.l. se desarrolla dentro de un más amplio proceso *político* al cual, a su vez, contribuye a determinar...³⁹

³⁸ Easton, David, dice: “La teoría de la conducta política se ocupa, pues, de tres aspectos del proceso de toma de decisiones: exponer reglas por las que se rige el desplazamiento o persistencia de la atención con respecto a determinados problemas presentes en la palestra política, presentar los principios que guían la invención o planificación de rumbos potenciales de acción política, y establecer las condiciones que determinan las acciones por las cuales se optará. En las tres esferas de explicación podemos contar con que las leyes adopten la forma de principios dinámicos, que expresen la relación entre el estado de cosas existente en un momento dado y los acontecimientos que cabe esperar que se produzcan poco después.”

³⁹ Olivetti, Nino. “Proceso legislativo”, Cfr. N. Bobbio y N. Mateucci. *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores, 1992, p. 1312-1320.

Está muy clara la acepción que se da al concepto de proceso al describir “el fenómeno de la producción de la ley”. Se advierte en esto el carácter dinámico, complejo e interdependiente de todo proceso político, como parte de un todo más amplio. Las ideas de Parsons y de Easton se advierten presentes en esta concepción, las que retomaremos en exposiciones subsecuentes.

En Sociología el formalismo aporta acepciones implícitas de proceso, cuando explica, por ejemplo en V. Wiese, los “procesos” de acercamiento y de alejamiento social, a través de los cuales se expresan el conflicto y el consenso, la confrontación y el arreglo. En buena medida, todo proceso político aleja y acerca, porque en materia de poder todo es lucha que se resuelve en arreglos, por más prolongados que sean los conflictos y por más virtuales y efímeros que parezcan los acuerdos y los consensos. La sabiduría política, de las instituciones y normas políticas, es procurar la reducción en la intensidad y extensión espacio-temporal del conflicto y la ampliación temática y temporal del consenso.

Aunque al referirme a los procesos políticos fundamentales lo hago fuera de una concepción estrictamente formalista, la idea de proceso tiene un desarrollo particularmente destacado en el derecho, en el que, como ya se mencionó, se distingue lo *sustantivo* de lo *adjetivo*, asimilando en éste último lo procesal y procedimental, al derecho procesal y a la teoría del proceso jurídico. Hay que advertir que todo proceso judicial o jurisdiccional —como de hecho todo proceso jurídico— entraña cierta incertidumbre sobre los resultados pero la certeza de una resolución cualquiera que sea. Esta contingencia procesal coincide con las contingencias políticas, pero se distingue de éstas por el hecho de que en política se persiguen fines a partir del poder, mientras que en el derecho los fines se pretenden a partir de las normas y sus supuestos hipotéticos.

1.1.2. La noción de proceso en el ámbito del derecho procesal

Si hemos hecho un repaso de las consideraciones más generales del concepto de proceso, las que se dan en la filosofía y en la sociología, es necesario también aludir a lo que se entiende por proceso en el ámbito del derecho y más específicamente en el derecho procesal.

De una manera muy atinada Eduardo Pallares en su *Diccionario de derecho procesal civil*, señala:

En su acepción más general, la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación. Así entendido, el proceso es un concepto que emplean lo mismo la ciencia del Derecho que las ciencias naturales. Existen, por tanto, procesos químicos, físicos, biológicos, psíquicos, etc., como existen procesos jurídicos. Para que haya un proceso, no basta que los fenómenos o acontecimientos de que se trate, se sucedan en el tiempo, es necesario además, que mantengan entre sí determinados vínculos, que los hagan solidarios los unos de los otros, sea por el fin a que tiende todo el proceso, sea por la causa generadora del mismo.⁴⁰

Adicionalmente, otro de los procesalistas mexicanos, Cipriano Gómez Lara, proporciona una acepción acerca del término de proceso, en un sentido jurídico:

Entendemos por proceso un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.⁴¹

La idea subyacente de conjunto de actos humanos llevados a cabo de manera consciente y teleológicamente (si vale describir así a la acción con orientación a fines), en el contexto de una sociedad organizada es útil usarlo para una definición como la de Gómez Lara, quien agrega:

⁴⁰ Pallares, Eduardo. *Diccionario de derecho procesal civil*, Edit. Porrúa, México, p 636.

⁴¹ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría general del proceso*, Oxford U.P., México, p. 107.

Creemos que el concepto de proceso es el resultado de una verdadera suma procesal, que se denuncia mediante la fórmula siguiente:

$$A + J + a \text{ terceros} = P$$

La fórmula anterior comprende para nosotros la suma procesal: la acción, más la jurisdicción, más la actividad de terceros, da como resultado el proceso. En realidad, el proceso jurisdiccional no es sino ese conjunto complejo de actos del estado, de las partes y de los terceros ajenos a la relación sustancial. Los actos del estado sólo en el ejercicio de jurisdicción. Los actos de las partes interesadas son acción, en el sentido de la doble pertenencia de la misma, es decir, la acción entendida como la actividad realizada por el actor y por el demandado. Los actos de los terceros son actos de auxilio al juzgado con las partes y que convergen junto con la jurisdicción y junto con acción dentro del mismo proceso para llegar al fin lógico y normal de éste: la sentencia. Estos actos de los terceros pueden consistir en el testimonio de los despidos, en la ciencia de los peritos en ayuda, por ejemplo, de los secretarios y de los abogados que son auxiliares de la función jurisdiccional. La función que en el proceso desempeña el órgano jurisdiccional, así como el papel que toca desarrollar a las partes y a los auxiliares (...)⁴²

En esta explicación más detallada del proceso, en el sentido de la ciencia jurídica o del derecho procesal (ya sea como teoría general del proceso, capítulo al cual correspondería la descripción del doctrinario mexicano, o al derecho procesal civil) se observan también los elementos generales que se han descrito respecto de la idea más general del proceso.

Se mantienen constantes las ideas de:

- a) Secuencialidad.
- b) Actos llevados a cabo por seres humanos.
- c) Intencionalidad —personal— en los actos llevados a cabo por los participantes.
- d) Conformación de un todo en el cual es observable una intención general.
- e) Sistemática.

Estas características tienen una estrecha relación entre sí y para efectos de describir al proceso en general como “conjunto —secuenciado— de actos

⁴² *Idem*, p. 108.

humanos con una intencionalidad” y en específico al proceso desde un sentido jurídico (y más específicamente de la teoría del proceso o de la ciencia del derecho procesal civil) como “conjunto —secuenciado— de actos humanos, organizado desde el estado, en el cual participan tres elementos (el estado como soberano, las partes interesados y terceros ajenos) y que tiene como propósito la aplicación de una ley general a un caso concreto para dirimir una controversia”.⁴³ Los procesos políticos, sin embargo, carecen de la direccionalidad casi imperturbable del proceso jurídico, al que recaerá una resolución. En política lo improbable siempre es muy probable.

1.2. Los procesos políticos fundamentales: Caracterización

Los procesos políticos fundamentales, de acuerdo con las tesis sostenidas en este trabajo, deben ser entendidos en el marco de la Constitución, en tanto ésta organiza, legitima, limita, o elimina el poder, particularmente el poder del Estado, pero establece igualmente las normas para su obtención, mantenimiento, distribución (o división), devolución, limitación, legitimación y ejercicio, reglas que quedan a cargo de las instituciones en las que recae el poder, o a las que se les asigna la función de ponerlo en acción. Pero esto último tiene que ver no sólo con la norma, sino también con la realidad; así que, las instituciones, como marco normativo de la política (o sea, del poder), son constitucionales en la medida en que vinculan a la norma (de Derecho) con la realidad, en una continua interacción que es lo que llamamos “procesos políticos”.⁴⁴

⁴³ *Ibidem*, p. 109.

⁴⁴ Duverger afirma: “En las sociedades modernas, el derecho es uno de los instrumentos esenciales del Poder. No toda la actividad del poder se desarrolla dentro del marco del derecho, y un análisis puramente jurídico de las instituciones políticas proporcionará una visión parcial y falsa. Pero una gran parte de la actividad del poder se realiza a través del Derecho. Las Constituciones, los códigos, las leyes, los reglamentos, las decisiones administrativas, las sentencias de los tribunales son procedimientos de acción fundamentales del poder. En ellos se fundan sus dos elementos; el elemento coacción y el elemento legitimidad.” (*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*).

De lo anteriormente señalado, se tomarán como punto de partida dos consideraciones fundamentales sobre el proceso:

- El proceso se entiende como una serie de eventos, acontecimientos o acciones que se suceden en el tiempo.

Esta es la idea más general que se puede expresar acerca del término. Adicionalmente se pueden distinguir:

- Procesos de índole natural y,
- Procesos sociales.

En los primeros hay, en apariencia o en la mayoría de ellos, tendencias de corte causalista, es decir, se pueden revisar y analizar la sucesión de eventos concatenados unos con otros, o en algunos casos simplemente relacionados entre sí, de tal manera que la modificación en alguno de ellos tiene como consecuencia la modificación del resto de los elementos. En la actualidad esto se puede expresar con las ideas de causalidad y sistema.

Mientras que los procesos sociales, entendiendo por éstos los que se dan en el seno de las sociedades humanas, suelen ser complejos, en ellos difícilmente se puede hablar de cadenas de causalidad simple o solamente en algunos de los procesos sociales se dan dichas cadenas. En la mayoría de los procesos sociales hay componentes de carácter volitivo que suelen orientar o tratar de orientar tanto las acciones de los miembros de las sociedades como la dirección que puede tener en el contexto más general la sociedad en su conjunto.

En el primer tipo de proceso, los naturales, no es posible, desde una perspectiva científica tratar de establecer una intencionalidad (no ocurre así con las perspectivas teleológicas en sentido estricto o en las metafísicas, donde se les atribuye una intencionalidad a los fenómenos o eventos naturales).

En el segundo tipo de procesos, los sociales, en tanto que se forma por:

- a) Eventos en apariencia azarosos, y
- b) Acciones intencionadas, sí es posible encontrar, hacia el interior de los procesos, o mejor dicho, hacia el interior de los procesos y de las sociedades, intencionalidad, el ajuste de las conductas hacia el cumplimiento de fines, valores y protección de intereses, en el entendido de que esta racionalidad nunca es absoluta y que la mayor parte de los procesos se alcanzan sin intención precisa y cumplen funciones alternativas diferentes a las originalmente previstas.

Hay también, eventos simples, consecuencias de conductas que en apariencia no tienen un propósito determinado. En el ámbito de la sociología el estudio del comportamiento del ser humano que se encuentra en una muchedumbre es un ejemplo de ello, es un evento, algo impredecible del cual se pueden mencionar algunas grandes tendencias, pero no hay una certidumbre respecto de las consecuencias, por ejemplo, dentro de las grandes tendencias del comportamiento de las muchedumbres que se concentran en un tiempo y lugar determinados, se pueden mencionar la proclividad hacia el comportamiento irracional, la violencia y por supuesto, la pérdida de la voluntad y el freno individual, pero esto no significa que necesariamente cuando haya una muchedumbre reunida deberá ocurrir eso. De manera global, es poco probable encontrar intencionalidad más allá de la que tienen los miembros de una sociedad o de un grupo social, aunque sí es posible que un grupo social, dentro del entramado de la sociedad general “empuje” un proceso, es decir, conscientemente lleve a cabo una serie de actos orientados al cumplimiento de un fin determinado bajo un principio o finalidad, y que esos actos sean concertados, sistemáticos y reiterados. A éste hecho lo denominamos “proceso social con orientación a fines”, término un poco largo, pero que denota, empero, de manera clara, una distinción entre un tipo muy especial de procesos.

El segundo tipo de procesos sería el “proceso social sin fines determinados”, que se caracterizarían por la inercia, la fuerza de la costumbre o la fuerza de la rutina.

Esta discreta caracterización de los procesos humanos (que se dan en el entorno de una sociedad), obviamente es una descripción ideal o extrema, donde la realidad se puede ubicar entre los dos extremos.

Con estos presupuestos conceptuales se puede definir a los procesos políticos como:

Una especie de los procesos sociales con orientación a fines, que tienen como propósito fundamental y principal la búsqueda y obtención, la distribución, la limitación, el ejercicio y sostenimiento del poder público o poder del Estado.

Estos procesos políticos se pueden y deben ubicar dentro de los procesos sociales orientados (o con orientación) a fines, dado que la consecución, el ejercicio y mantenimiento del poder, no son, por principio, hechos que puedan llevarse a cabo de manera azarosa o improvisada, ni siquiera con el respaldo de la fuerza. Se pueden denominar fundamentales, como ya se dijo, porque están insertados en la Constitución, entendida como un conjunto de procesos políticos fundamentales, o sea, como Ley Fundamental. Son procesos políticos fundamentales porque son el fundamento formal y real de todos los juegos de la política de un Estado, y porque fundan las instituciones y las decisiones de un régimen.

Puede haber, en todo caso, una acción concertada entre un grupo de personas o de miembros de la sociedad, que esté organizada en mayor o menor grado, lo cual, generalmente se puede traducir en una mayor o menor eficacia cuando se relaciona el propósito fundamental con los resultados. En todo este planteamiento hay que distinguir entre poder legítimo y poder ilegítimo (poderío);

entre poder social y poder institucional. Al referirnos a los procesos políticos relacionados con el poder, estamos circunscribiendo el fenómeno político a las instituciones, al poder institucional o institucionalizado y no al poderío o al poder de organizaciones fuera del sistema o del régimen político.

1.2.1 Proceso fundamental y Ley Fundamental.

Una vez expresada una idea general acerca de lo que puede entenderse por proceso político, que es una contracción del concepto más largo y detallado de “proceso social con orientación a fines políticos” (denominable también como “proceso político”) se puede hablar de “proceso fundamental”, cuya descripción más detallada sería: “proceso político fundamental”. Éste, tiene como característica ser un proceso de procesos, es decir, un proceso que por su amplitud contiene a otros procesos políticos o que tiene como propósito desencadenar, en un contexto social determinado un conjunto de procesos políticos específicos. Se plantean dos situaciones determinadas en la descripción previa:

- a) Es un proceso que por su amplitud contiene a otros procesos políticos que se desarrollan en el seno de una sociedad.

- b) Es un proceso que por su amplitud desencadena otros procesos políticos específicos.

Las dos situaciones se pueden presentar como dos caras del mismo hecho; por una parte, el proceso político fundamental tiene como objetivo primordial el ordenar una serie de procesos más concretos y específicos que tienen como propósito la obtención del poder o su mantenimiento, desde luego, dentro de ciertos cauces de acción que están previamente establecidos. Por otra parte, ese proceso fundamental tiene el propósito de desencadenar la acción humana, la conducta de los actores políticos para que lleven a cabo sus actividades.

Tomaremos como fuente de referencia a la idea que sobre constitución expresa Aurora Arnáiz Amigo en el Diccionario Jurídico Mexicano:

Constitución. I. (del latín *constitutio-onis*), forma o sistema de gobierno que tiene cada estado; Ley Fundamental de la organización de un Estado.

(...)

Debe considerar la Constitución como la Ley Fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además, la constitución estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social (Duguit). (...)⁴⁵

La Ley Fundamental de las sociedades modernas es la Constitución. Si bien es cierto que la Constitución, en sentido estricto se refiere a un hecho de la realidad social, a la estructura que tiene un Estado... ésta se ve reflejada o queda plasmada de manera formal, sobre todo en algunos sistemas jurídicos, en el documento denominado "Constitución".

En el orden jerárquico, la constitución se coloca en la cúspide del sistema jurídico nacional, posteriormente se encuentran los tratados internacionales y las leyes generales, federales y locales.⁴⁶

⁴⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-CH, IJ-UNAM y Porrúa, México, 1997, p 658

⁴⁶ *Cfr.* Al respecto la tesis jurisprudencial: *Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional.*

"La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "*pacta sunt servanda*", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXV, Abril de 2007. Página: 6. Tesis: P. IX/2007. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional."

Esta estructura normativa se encuentra prevista en el propio artículo 133 Constitucional.⁴⁷

Algunos doctrinarios, especialmente de Derecho Constitucional han considerado a la Carta magna como la Ley de leyes, la Ley Fundamental, puesto que en ella se establece la estructura política de un Estado, y como lo reitera Aurora Arnáiz, no solamente indica cual es la estructura del Estado, sus principales instituciones, sino que en la época moderna, señala también un catálogo de derechos fundamentales que el estado está obligado a proteger y salvaguardar en relación con sus habitantes (o respecto de cualquier ser humano que se encuentre en el territorio de la nación). Añade Arnáiz:

IV. Las constituciones también son denominadas: 1) Norma suprema. 2) Normas de normas, Ley Fundamental, Acta de establecimiento, Forma de formas. Las constituciones surgidas en la posguerra de 1945 por haber perdido muchas de ellas la presentación tradicional, de parte dogmática dedicada a especificar las garantías individuales, y su parte orgánica respecto de la organización del Estado, se apartaron del vocablo Constitución y optaron por el de Ley Fundamental; p. e., Bonn, y con anterioridad las dos primeras Constituciones soviéticas y la vigente.⁴⁸

Cabe resaltar la idea de otros grandes doctrinarios en torno de la Constitución. Para Ferdinand Lassalle la Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país, la verdadera constitución no es el documento escrito, ni un pacto entre el pueblo y un rey, ni simplemente la Ley Fundamental proclamada en un país, sino un orden efectivo al cual corresponde una correlación específica de fuerzas: acepta que “la Constitución debe tener fuerza de ley, por lo tanto, ‘debe ser también una ley’, y no una simple ley, sino la Ley Fundamental del país, pero advierte que existe algo, una fuerza activa y determinante que influye sobre esa y todas las demás leyes de una nación”.⁴⁹

⁴⁷ Dadas las dudas que se planteaban en la doctrina y en la práctica respecto de la estructura normativa.

⁴⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-CH, *op. cit.*, p 659.

⁴⁹ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl. “Concepto de Constitución”, en Barragán Barragán, José, *et al*, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2003, p. 54.

Para Carl Schmitt el término de “constitución” es muy amplio; incluye a una gran diversidad de elementos, puesto que cualquier hombre, objeto, establecimiento y asociación se puede encontrar de alguna manera previsto en una “constitución”, por lo que prefiere precisar el término en la expresión “Constitución del Estado”, lo cual se traduce como “unidad política de un pueblo” o “la situación total de la unidad y ordenación políticas”⁵⁰. Schmitt alude a cuatro conceptos de Constitución:

a) *El concepto absoluto*. Se refiere a determinada comunidad como un todo unitario, como la concreta manera de ser resultante de cualquier unidad política existente. Este concepto se subdivide en cuatro conceptos que son subordinados:

Como unidad política y ordenación social de un cierto Estado; como forma de gobierno o manera especial de ordenación política y social; como el principio del devenir dinámico de una unidad política o fuerza y energía; y, como regulación legal fundamental, como norma de normas.

b) *El concepto relativo*. Aquí la atención se centra en la ley constitucional concreta, sujeta a características externas y accesorias, llamadas formales. Es constitucional toda norma sólo por el hecho de estar contenida en la Constitución. Es un pacto escrito; c) *el concepto positivo*. Schmitt define a la Constitución como decisión de conjunto sobre el modo y la forma de la unidad política. Es el resultado de la decisión política del poder constituyente; d) *el concepto ideal de Constitución*. Contreras Bustamante señala que para Schmitt, la lucha entre los partidos políticos genera una terminología particular, donde cada uno de ellos puede llegar al extremo de negar el nombre de Constitución a toda aquella norma que no satisfaga sus intereses ideológicos. Son los diferentes idearios que sostienen los partidos políticos. Así, cada uno reconoce como verdadera

⁵⁰ *Idem* p. 55.

Constitución aquella que corresponde a sus particulares principios.⁵¹ El concepto ideal de Constitución es el del Estado liberal-burgués de Derecho, que implica sobre todo “la protección ciudadana contra el *abuso* del poder del Estado”. Este concepto ideal tiene un carácter evidentemente ideológico y conduce a que los grupos y fuerzas sociales y políticas quieran encontrar en la Constitución la solución de todos y cada uno de sus problemas, por lo cual se fomenta con mucha frecuencia el cambio constitucional. Esto ocurre muy a menudo en sociedades insatisfechas, históricamente frustradas, proclives a la violencia y al autoritarismo.

Nos interesa resaltar dos de los conceptos a los que hace mención Carl Schmitt: El concepto subordinado (ubicado en la idea genérica del concepto absoluto de Constitución), “como regulación legal fundamental, como norma de normas”, donde, explica Contreras Bustamante, “la Constitución no es una actuación del ser, ni tampoco del devenir dinámico, sino algo normativo, un simple deber ser. Pero no se trata de leyes o normas particulares, si no de la ley de leyes”.⁵² El concepto *formal*, en el cual, la idea de la constitución no se restringe a lo escrito, aunque este hecho por sí mismo sea muy importante, puesto que le otorga a la organización del estado “certidumbre, estabilidad y demostrabilidad”, sino que “requiere de proceder de un órgano competente y ser convenida. La Constitución sería un pacto escrito. Asimismo, una reforma dificultada, que formalmente otorga al texto de la constitución una garantía de duración y de estabilidad.”⁵³

Citaremos ahora a Kelsen, especialmente por ser uno de los pensadores más influyentes dentro de la tradición de derecho romano-canónico y muy particularmente en nuestro sistema jurídico. Señala Contreras: Kelsen sostiene que debido al carácter dinámico del Derecho, una norma vale en la medida en que

⁵¹ Cfr. *Ibidem*, p. 54-56.

⁵² *Ibid*, p. 56.

⁵³ *Ibid*, p. 56.

ha sido producida en la forma determinada por otra norma de categoría superior, la cual configura el fundamento de validez de la primera; en este contexto la constitución sería la “norma fundadora básica”, “hipotética en ese sentido, fundamento de validez suprema, que establece la unidad de esta relación de producción y coordinación entre las normas jurídicas de un Estado. Es el estrato superior jurídico positivo del orden normativo estatal.”⁵⁴ Una de las distinciones básicas de Kelsen es la de Constitución en *sentido material* y en *sentido formal* o escrita. En el primer caso, designa “a la norma o normas que regulan la producción de las normas jurídicas generales. Esa constitución puede haber sido producida por vía de la costumbre o por un acto a ello dirigido, de uno o varios individuos, es decir, mediante un acto legislativo.”⁵⁵ Por otra parte, la constitución en sentido formal es el documento denominado como “Constitución”, que contiene: a) Normas que regulan la legislación, es decir, la producción de normas jurídicas generales; b) Normas que se refieren a objetos políticos importantes; c) Disposiciones según las cuales, las normas contenidas en el documento llamado “Constitución” no pueden ser derogadas o modificadas como simples leyes, sino a través de un procedimiento especial.⁵⁶

De manera más detallada, señala Contreras que en la doctrina de Kelsen se sostiene que una Constitución debe contener:

- Las normas que regulan la producción de normas jurídicas ordinarias de un Estado.
- La determinación de los órganos facultados para llevar a cabo ese proceso (proceso legislativo o de creación de normas).
- La autorización de los tribunales que juzgarán las leyes.
- Los órganos encargados de aplicar las leyes.
- El catálogo de derechos y libertades fundamentales.

⁵⁴ *Ibid*, p. 57.

⁵⁵ Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*, p. 232, Cfr. Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁶ Cfr. *Idem*.

- Un sistema que proteja dicho catálogo y permita invalidar actos o leyes que lo vulneren.
- Un proceso que permita la modificación o supresión de la propia constitución bajo determinadas condiciones.⁵⁷

Herman Heller, por su parte, concibe a la constitución desde tres sentidos:

- Constitución como realidad social
- Constitución jurídica destacada u objetiva.
- Constitución escrita o formal.

En el primer sentido, la constitución aparece como la consolidación de un Estado muy especial de la sociedad, es decir, cuando una comunidad llega a un punto de ordenación y forma, aparece el estado y es necesario en ese momento que se mantenga, para el futuro, la cooperación de la sociedad. Coincide Heller con la idea de Lassalle de que la Constitución no es “la constitución escrita o la hoja de papel, sino las relaciones reales de poder que se dan en un país.”⁵⁸

La constitución normada por el derecho conscientemente establecido y asegurado, es la “Constitución Organizada”. El Estado no puede ser concebido ni como sociedad ni como comunidad exclusivamente. Su ley decisiva de formación – Constitución- es ciertamente su organización; pero no sólo por medio de ella crece considerablemente su valor de efectividad social, sino que sin ella no tiene, en general, existencia. Dicho de otra manera, sin Constitución no hay Estado.⁵⁹

El propósito es la creación de una “Constitución normada” la cual se puede consolidar uniendo dos elementos, la normalidad y la normatividad. La primera deriva de la costumbre, la moral, religión, urbanidad y la moda, entre otros factores, mientras que la normatividad, aspecto formal, puede ayudar a reforzar a esa normalidad de la sociedad, de tal forma que en ese momento se conforma la “Constitución normada”.

⁵⁷ *Cfr. Idem.*

⁵⁸ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 268.

⁵⁹ *Idem*, p. 268.

La Constitución real del Estado conoce ciertamente una normalidad sin normatividad, pero no al contrario, una validez normativa sin normalidad. Pues todo derecho vigente es una realidad conforme a la regla (Jellinek) y todas las normas constitucionales vigentes valen en cuanto reglas empíricas de la situación real de la organización estatal; poseen una normalidad normativa.⁶⁰

El párrafo de Heller transcrito, no se aviene con su afirmación de que “la Constitución del Estado no es ... proceso, sino producto, no actividad; es una forma abierta a través de la cual pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida”. También expone Heller: “El conocimiento del estado y del Derecho no debe olvidar nunca, ciertamente, el carácter dinámico de su objeto. Pero menos aún debe olvidar —insiste Heller— que sólo cabe hablar de una Constitución si se la afirma, no obstante la dinámica de los procesos de integración constantemente cambiantes y, en ellos, con un carácter relativamente estático.”⁶¹

Es cierto que la normalidad y la normatividad no son mutuamente excluyentes, por lo que ser y deber ser van juntos en la explicación normativa y en la científica, pero una, la normativa, lleva a la prescripción, mientras que la normal, conduce a la descripción. Pero si la Constitución prescribe, sólo tiene sentido si modela y transforma a la realidad. La Constitución entraña no sólo la unidad, sino ante todo la diversidad social; expresa el consenso y el conflicto sobre las mismas decisiones, de forma que en toda determinación constitucional existe una aceptación expresa, pero implícitamente manifiesta una oposición de los contrarios. Es incontestable que hay decisiones constitucionales de pleno consenso, que carecen de oposición, pero esa unidad no rompe con el principio de la pluralidad y diversidad que caracterizan al régimen constitucional democrático y de derecho. Para nosotros la Constitución no es un proceso, sino el conjunto de todos ellos, no es un producto, sino “causa de su causa”, o sea, unidad dialéctica entre normalidad y normatividad.

⁶⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 268.

⁶¹ *Ibid*, p. 268.

Cuando Heller habla de la constitución jurídica destacada u objetivada, se refiere a que la constitución jurídicamente normada es también la expresión de las relaciones de poder tanto físicas como psíquicas. En esas condiciones, o sea, “en cuanto conexión social de acción, la Constitución se presenta como objeto del método propio de las ciencias de lo real. En cambio —culmina Heller— la ciencia dogmática del Derecho considera a la Constitución jurídica del Estado como una formación normativa de sentido, relativamente separada y emancipada de la realidad social.”⁶²

Más adelante ratifica: “La posibilidad de emancipación de una conexión de normas jurídico-constitucionales respecto a la realidad social se apoya en el hecho básico de que tal realidad se halla construida dialécticamente; pues ésta nace en virtud de una actividad humana siempre renovada en la que acto y sentido, realidad y significación, forman una unidad dialéctica.”⁶³ De aquí que el autor alemán deduzca que la normatividad puede ser el producto de la normalidad, tal cual acontece con la Constitución y el régimen político inglés, surgidos empíricamente de la costumbre: “el Derecho Constitucional inglés —afirma— se formó, en lo esencial, por el mero hecho de hacerse conscientes determinadas reglas de previsión a las leyes que se les reconoció valor positivo por la formación de una normalidad como normatividad.”⁶⁴ Por eso asegura que las normas constitucionales “tienen la función de procurar vigencia a una normalidad a la que se reconoce valor positivamente...”. La unidad de orden de la Constitución sólo adquiere realidad por “una cooperación de actividades” que dan continuidad al ajuste con aquélla: “La Constitución jurídica representa el plan normativo de esta cooperación continuada”,⁶⁵ lo cual significa que la Constitución jurídica no refleja toda la realidad, sino destaca de ésta lo que da permanencia institucional al ser del Estado, o sea, la cooperación. Sin embargo, no sólo la Constitución británica implica el reconocimiento normativo de la normalidad; esto es aplicable a cualquier

⁶² *Ibid*, p. 279.

⁶³ *Ibid*, p. 279.

⁶⁴ *Ibid*, p. 280.

⁶⁵ *Ibid*, p. 283.

Constitución que crea y organiza al Estado y la sociedad política. Los procesos políticos fundamentales de una sociedad no son creación jurídica, son esa unidad dialéctica en la que la norma influye sobre la realidad; pero, ésta determina la existencia y sentido de la norma. Sería algo así como las *idées-forces* de Alfred Fouillée, ideas que, “una vez interiorizadas —y, por lo tanto, deseadas— se convierten en fuerzas. Éstas, a su vez, empujan a los seres humanos a la acción y explican, por lo tanto, la actividad social en general”.⁶⁶

Lo que Heller logra sin proponérselo es mostrar que la Constitución del Estado es el marco de procesos políticos que expresan la vinculación entre lo normado y la normalidad, con lo normativo y la normatividad. Lo destacado implica que no refleja todos los procesos, sino únicamente los fundamentales. Respecto de la constitución escrita o formal, Heller se refiere a una concepción muy restringida de la misma, a la de los preceptos jurídicos que se encuentran en el texto constitucional y enfatiza que debe estar en armonía con la constitución material, de tal manera que efectivamente se ordenen los órganos y funciones del Estado. “Considerábase como Constitución —dice— tan sólo a la Ley Fundamental del Estado que aparece en forma de un documento escrito.”⁶⁷ Pero el documento no sólo debe ser escrito, sino también único.

Todas aquellas ideas sobre la constitución, expresadas por cuatro de los doctrinarios más importantes de la época contemporánea, son precedente y sostén de una de las ideas enfatizadas por Aurora Arnáiz y que la autora toma de Leon Duguit: la de la solidaridad social. Ese elemento, aunque se pueda considerar como componente ideal de la Constitución, se puede tomar en cuenta en virtud de que expresa la posibilidad de darle un sentido, una finalidad a la acción humana que está relacionada con la política (con el ejercicio, el sostenimiento y la obtención del poder), es decir, a esa actividad que hemos denominado proceso político.

⁶⁶ *Ibid*, p. 288.

⁶⁷ *Ibid*, p. 289.

La Constitución, con los elementos doctrinales anteriormente considerados, se puede describir con los siguientes componentes:

- Es un proceso de síntesis socio-histórica que engloba los procesos políticos fundamentales de una sociedad organizada como Estado.
- Es la Ley Fundamental de un Estado
- Es la expresión de la correlación de fuerzas de la sociedad políticamente organizada en un Estado.
- Es la expresión también de la intencionalidad que hay en los grupos humanos que dan consistencia a esa correlación de fuerzas existentes en un Estado (esto es un componente de racionalidad, especialmente de racionalidad práctica).
- Es la realidad social, pero también es el proyecto que tiene la sociedad, respecto de la forma de organizarse, de limitar sus poderes y de salvaguardar un catálogo, cada vez más amplio, de derechos, de prerrogativas para los miembros de la sociedad.

La Constitución es un concepto vivo, cambiante; analizado epistemológicamente, es un concepto dialéctico, comprendiendo por ello que tiene un contenido que se ha ido cambiando a lo largo del tiempo. No denota solamente la organización formal o real de una sociedad, como en un principio lo hizo, sino que conforme va cambiando la sociedad humana, con sus grandes tendencias históricas, se han ido adicionando características o decisiones diversas a las originales. La parte correspondiente a los derechos fundamentales que se reconocen a los ciudadanos y/o habitantes del Estado, sería impensable que en el

momento actual dejaran de considerarse como una parte fundamental del concepto de Constitución o el elemento de Ley Fundamental o ley de leyes.

La palabra Constitución, aplicada a la sociedad política, puede tornarse en un sentido real, en un sentido legal y en un sentido técnico y moderno. En un sentido real, la Constitución de un Estado es la estructura o disposición jurídica que guardan entre sí los diversos elementos que la integran. Por el hecho de existir natural, política y jurídicamente un pueblo cualquiera puede decirse que está "constituido", que goza, por lo tanto, de una Constitución. Podría definirse diciendo que es: el ordenamiento jurídico que cualquier pueblo da a la autoridad, a los órganos de gobierno y a las relaciones jurídicas de los ciudadanos y sociedades infra estatales entre sí y con la autoridad. Es un ordenamiento: 1) jurídico, porque es de los derechos y deberes de todos esos elementos que integran la sociedad, y 2) político, porque es en orden al poder público, de los asuntos que incumben a la sociedad y a la contradicción de las fuerzas que en ésta actúa. La Constitución en este sentido real, surge al formarse una sociedad política o Estado; se desarrolla con su historia y se expresa legalmente sobre todo en el derecho consuetudinario.

En sentido legal, la Constitución es la expresión o formulación legal del ordenamiento jurídico de un Estado. Puede revestir la forma de costumbre, de colección de leyes o de Código escrito. Ejemplo de Constitución consuetudinaria fue la de España hasta 1812, en que se promulgó la primera Constitución escrita. La Constitución consuetudinaria de España estaba formada por los usos, costumbres y fueros que los Reyes juraban guardar en el acto de su coronación y proclamación, hasta el punto que no se les juraba a ellos, si a su vez no prestaban este juramento, como se vio con Carlos I.

Ejemplo de una Constitución formada por una Colección de leyes es la de Inglaterra. Algunas de esas leyes se pueden conservar escritas, pero técnicamente no se habla de una Constitución escrita, si no reviste la forma de las

actuales. Ejemplo de Constitución escrita son las Constituciones de los Estados modernos, que han aceptado el actual régimen representativo, fundado en la soberanía popular y en la división de poderes. Con excepción de Inglaterra, todos tienen Constitución escrita y en forma de código.

En un sentido técnico moderno, la palabra Constitución se refiere de una manera restrictiva solamente a la Constitución real u ordenamiento jurídico de un Estado, que presupone y se inspira en la soberanía popular y en la división de poderes, como condicionamientos esenciales; ordenamiento que debe ser recogido en un solemne documento escrito o código, que recibe el nombre de Constitución. Por este último detalle, la palabra Constitución escrita es término técnico para designar la Constitución real en este sentido restringido al régimen representativo liberal.

Las Constituciones consuetudinarias o históricas. En España, por ejemplo, las estructuras constitucionales más importantes de este tipo fueron el Rey, con sus diversos Consejos reales, las Cortes y los Fueros. Las Cortes -representación de la nación- y los Fueros limitaban enormemente el poder del Rey. En las Cortes celebradas en León en 1188 por Alfonso IX, se estableció un "pacto constitucional", anterior a la Carta Magna de Inglaterra, de suyo importante sin duda, en cuanto al reconocimiento y garantía de los derechos individuales de los ciudadanos, competencia e independencia de los Tribunales.

Las Constituciones escritas modernas suelen constar de un Preámbulo, que con frecuencia define la ideología del Estado acerca del origen de la autoridad en sentido liberal, y de dos partes, una Dogmática o material y otra Orgánica o formal. En la parte Dogmática se declaran y garantizan los derechos individuales de los ciudadanos. Esta declaración es a veces detallada y en otras, se limita a hacer referencia a una declaración anterior, como ocurre en la Constitución francesa, que se remite a la Declaración de los Derechos del hombre de 1789. En la parte orgánica o formal, se exponen los artículos referentes a la forma de gobierno,

división de poderes, estructuración de los diversos órganos del poder, competencias y relaciones mutuas. Suele añadirse algún artículo sobre el procedimiento que hay que seguir para reformar la Constitución y sobre el control de la constitucionalidad, tanto en lo que se refiere a las actividades del Legislativo como del Ejecutivo.

Continuando con la referencia histórica, es conveniente recordar quién elabora la Constitución. Así, las *constituciones consuetudinarias* las hacen los mismos pueblos al constituirse en sociedad política, y luego las van desarrollando y perfeccionando al correr de los tiempos. Se conservan en los usos y costumbres de esos mismos pueblos, que los Reyes juraban conservar y las Cortes, representación de esos pueblos, celebraban su conservación. Las Constituciones consuetudinarias e históricas tienen la fuerza y eficacia de la costumbre, hecha y vivida por el pueblo y transmitida como una tradición.

Las constituciones escritas modernas las elabora una asamblea constituyente formada por los representantes del pueblo, a través de los partidos políticos. Su elaboración es cuestión de meses y el resultado de las discusiones habidas en el seno de una determinada Comisión, formada *-ad hoc-* entre los miembros de la Asamblea y con la aprobación mayoritaria de ésta. Se redacta en forma clara, metódica y concisa; limitándose a la formulación de preceptos fundamentales de derecho público, que luego se desarrollarán en leyes secundarias. Este documento solemne, promulgado con especial ceremonial, que le dé categoría de súper ley, se redacta en un Código, que recibe el nombre de Constitución, conocida por el año de su promulgación.

Las Constituciones escritas en sentido moderno datan de época reciente. La primera Constitución fue la de Estados Unidos en 1787. Le siguió luego la de Francia de 1789-1791. Desde entonces, este tipo de Constitución escrita se fue imponiendo en la mayoría de los países.

La diferencia esencial entre una Constitución escrita y una Constitución consuetudinaria no está en que las Consuetudinarias o históricas no contengan y sancionen un ordenamiento político del poder y de sus órganos y de las relaciones de éstos con los ciudadanos y demás entidades infraestatales, pues lo contienen. En esto eran extraordinariamente precisas y limitativas del poder supremo. Puede decirse que más que las Constituciones modernas.

La real diferencia se encuentra en el hecho de que las Constituciones modernas, al fundarse en el principio de la soberanía popular, se ven obligadas - para evitar los abusos de esa soberanía- a redactar una solemne declaración de los derechos individuales con sus garantías correspondientes, así como a establecer la división de poderes. Prevalece la idea de que sólo un Estado constituido a base de este doble articulado, garantiza en derecho protección contra todo absolutismo. El principal objetivo de una Constitución moderna es "la defensa de las libertades ciudadanas frente al poder de los "monarcas" absolutos". De tal manera que actualmente se sigue considerando que no hay Constitución, si faltan en ella los artículos correspondientes a la declaración de los derechos individuales y la división de poderes.⁶⁸

En el tecnicismo político moderno, se entiende por Constitucionalismo aquella postura política que no considera legítima y fundada en derecho, ninguna Constitución de un Estado que no se inspire y se estructure en el principio de la soberanía inalienable del pueblo de J. J. Rousseau, así como en la división de poderes en el sentido propugnado por Montesquieu. Para el Constitucionalismo, sólo es válida una Constitución escrita en el sentido restringido de la palabra. Porque para el Constitucionalismo sólo la voluntad general explica el poder político y sólo la división de poderes garantiza contra los abusos del poder o absolutismo

⁶⁸ Dice Guastini: "El originario concepto liberal de Constitución fue puesto en claro por el artículo 16 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789), que estableció lo siguiente: "una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni reconocida la división de poderes, no tiene Constitución". En este contexto, evidentemente, el término "Constitución" denota no ya una organización política cualquiera, sino una organización política liberal y garantista. La Constitución es concebida aquí como límite al poder político.", op. cit., p. 30-31.

del Estado. Así pues, téngase presente que en el tecnicismo político moderno las palabras Constitución, Derecho Constitucional, Rey Constitucional, etc., tienen una suposición restringida al concepto liberal del Estado.

El Estado de Derecho y la Constitución. Para Elías Díaz “el Estado de Derecho es el imperio de la ley: exige, por tanto, la sumisión, la subordinación a ella de todos los poderes del Estado; y de todos los poderes no estatales, sociales, económicos y demás, y de todos los ciudadanos, por supuesto. [...]. El Estado de Derecho [...], no es ni se reduce sin más —como a veces parece creerse— a cualquier especie de impero de la ley. [...]. Lo que en definitiva diferencia, pues, de manera más radical y sustancial al Estado de Derecho [...] es su concepción del “imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”: es decir, creada (con variantes históricas, pero no bajo unos mínimos) desde la libre participación y representación hoy de todos los ciudadanos. Si la ley, el ordenamiento jurídico, no posee ese origen democrático, podrá haber después imperio de la ley (de esa ley no democrática) pero nunca Estado de Derecho.”⁶⁹

Conclusión provisional.

Resaltamos, de todos los elementos ya mencionados y analizados, el de la intencionalidad, expresada de diversas formas, como el proyecto de un grupo social, ya sea mayoritario o minoritario, que en un tiempo y lugar determinado tuvo la intención de elaborar un propósito específico para una sociedad. La intencionalidad remite desde luego a la fuente de la Constitución, al poder constituyente, sus potencialidades y sus limitaciones. La intencionalidad no es ni la intención, ni la finalidad consciente del constituyente, pues en el devenir de la sociedad y el Estado, la interpretación de la Constitución puede separarse de la supuesta intención originaria. Por eso, la Constitución no es un conjunto de decisiones inmutables, sino de propuestas cambiantes, ajustadas a cada momento histórico. Sobresale en este marco la idea material de Constitución, como el

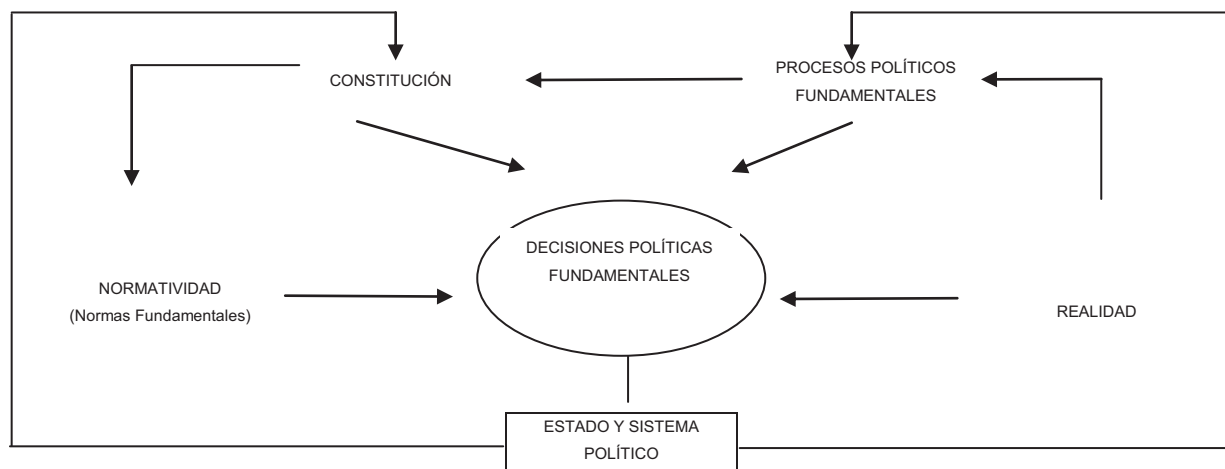
⁶⁹ Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, España, 1998, p. 12.

conjunto de normas que permiten la creación de las leyes y dotarlas de contenidos. En cambio, el concepto de Constitución formal, como lo explica Heller, “significa la totalidad de los preceptos jurídicos fijados por escrito en el texto constitucional. Qué preceptos jurídicos deben estimarse como bastante importantes para ser incluidos en el texto constitucional y, en su caso, gozar de garantía de permanencia, es cosa sobre la que decide únicamente el legislador de la Constitución ... Sobre lo que ha de regular el texto constitucional deciden — como en general sobre lo que debe quedar reservado a la ley— la tradición, la conveniencia política, la situación del poder y la conciencia jurídica.⁷⁰ Ser y modo de ser; unidad de acción y decisión; realidad y norma; factores reales del poder; conceptos todos que animan la definición de Constitución, no discriminan que la Constitución sea el marco, normativo si se quiere, no sólo de las decisiones, sino ante todo, de los procesos políticos fundamentales. Guastini⁷¹, señala que “el término Constitución es generalmente usado para designar el conjunto de normas fundamentales que identifican o caracterizan cualquier ordenamiento jurídico,” y, agrega: “En general, se puede convenir en que son normas fundamentales de cualquier ordenamiento: a) las que determinan la llamada ‘forma de Estado’; b) las que determinan la ‘forma de gobierno’; y c) las que regulan la producción normativa”. Ciertamente la forma de Estado y de gobierno y la producción normativa, entrañan o suponen decisiones políticas fundamentales, pero que se hacen efectivas no de una vez y para siempre, sino mediante procesos que también son políticos e igualmente fundamentales. Así, hay una secuencia que implica que el Estado, como parte del sistema político que le da forma, y que incluye la forma del gobierno, sobresale en la construcción de la estructura constitucional, la cual es causa y efecto, a la vez, de los procesos políticos fundamentales, éstos se nutren de la realidad y crean por medio de la Constitución las normas, que se vuelven fundamentales al expresar las decisiones de más alta jerarquía en el régimen político. De esta manera, las llamadas decisiones políticas fundamentales son obra plena de la Constitución, en cuanto esta es el conjunto de

⁷⁰ *Ibid*, p. 295

⁷¹ Guastini, Ricardo. *Estudios de teoría constitucional*, UNAM, IJ, México, 2001, p. 31-32.

los procesos políticos fundamentales, que la nutren de realidad para la creación de normas, también fundamentales, en un ciclo que gráficamente queda expresado del siguiente modo:



1.2.2. Relación entre Ley Fundamental y proceso, dilema: ¿La ley hace fundamental al proceso o el proceso hace fundamental a la ley?

Puede plantearse la relación entre la Ley Fundamental y el proceso fundamental de una manera problemática e incluso casi como un dilema, donde se establezcan, como en la vieja paradoja del huevo y la gallina o la paradoja del origen del pensamiento en la epistemología: ¿qué es primero, la razón o la experiencia? O puede simplemente, tomando el camino provisional de los constructivistas: a partir de un corte temporal específico, señalar la interacción que se da entre los dos elementos.

Esta solución intermedia abandona la discusión en aras de revisar la forma en que están interactuando los dos hechos. En el caso del dilema del huevo y la gallina hay una paradoja de referencialidad de los extremos, pensando que en el dilema hay dos extremos que son irreconciliables: o se elige al huevo o se elige a la gallina como respuesta del cuestionamiento ¿qué fue primero?; sin embargo, cada uno de los elementos remite al otro, a su contrario: para que exista el huevo

es necesario que haya una gallina que lo ponga. Por su parte, la gallina nace de un huevo. En el caso de la racionalidad y la experiencia, al parecer es similar la situación, hay un cuestionamiento de carácter dilemático (¿qué es primero en el proceso de conocimiento?): o se elige como respuesta a la racionalidad o se elige a la experiencia. Al parecer no se pueden considerar los dos como verdaderos o como opciones válidas al mismo tiempo; sin embargo, una implica a la otra, tal y como lo manifestaron los pensadores que trataron de resolver el problema: no se puede concebir a la razón sin la experiencia, sin un asidero concreto que permita el desarrollo mismo de la racionalidad. Pero por otra parte, la experiencia, para que sea significativa y represente un elemento de auténtica cognición debe sentarse sobre estructuras de razonamiento que no son patrimonio común de todos los seres vivos, sino solamente de los seres humanos. De tal forma que los dos elementos: razón y experiencia son necesarios en el proceso de conocimiento.

De una manera paralela, se puede analizar el supuesto dilema entre que hace a qué: el proceso fundamental hace a la Ley Fundamental o es ésta la que hace al proceso fundamental. No hay dilema entre la Ley Fundamental y el proceso fundamental. En términos de descripción de la realidad, la relación se puede establecer de acuerdo con diferentes vías o modalidades: Si la constitución (en un sentido formal-escrito) se elabora solamente para regular o normar algo que está vigente en la realidad, se puede considerar que el proceso fundamental fue el que hizo a la Ley Fundamental. Esto implica por supuesto que en la realidad previa a la promulgación de la Ley Fundamental no existía ésta y que al elaborarla, simplemente se recogió una realidad, una correlación de fuerzas y unas prerrogativas fundamentales que de hecho ya eran observadas en la sociedad. En este caso, existía un proceso político fundamental y como resultado del mismo se conformó una Ley Fundamental que formaliza dicho proceso. Puede darse el caso de que la Ley Fundamental sea el resultado de un cambio violento de una sociedad y que un grupo de la misma, triunfante sobre sus opositores, imponga o proponga a la sociedad un proyecto novedoso, diferente a la realidad

que estaba vigente hasta antes de la desintegración violenta del viejo régimen. De tal forma que la intención del nuevo grupo político dominante al acceder al poder, sea el de construir una sociedad bajo nuevos esquemas de relación y entonces, se puede afirmar que la Ley Fundamental es la que antecede al establecimiento de los procesos políticos posteriores.

Sin embargo, hay que considerar que, si la Ley Fundamental contiene en sí misma los procesos políticos relativamente cotidianos en una sociedad (ya sea que estén vigentes al momento de ser promulgada o que sean el resultado de una propuesta de un grupo social concreto para que sean en el futuro los cauces adecuados para el ejercicio del poder), debe suponerse que hubo un antecedente previo, un proceso que le dio origen, en esa situación ese proceso sería el proceso fundamental, el proceso de procesos que da como resultado una Ley Fundamental que rige y norma los procesos políticos de una sociedad determinada. La constitución, entendida no en el sentido formal, sino en el sentido más amplio no solamente de organización del ejercicio del poder, sino también de los mecanismos para la distribución y la regulación de las formas de acceder y mantener el poder, es un proceso de procesos, es el proceso fundamental. No podemos aceptar una sobredeterminación de la realidad sobre la norma, ni viceversa. En efecto, existe una relación dialéctica en la que una actúa sobre la otra y ésta revierte su influencia sobre la primera, de manera que al final no podemos afirmar la existencia de una prelación en el tiempo de la realidad específica sobre la normación, ni de la norma sobre la realidad política concreta. Lo conducente es asegurar que una Ley Fundamental sólo puede ser el producto de un proceso también fundamental, en este caso el constituyente; y asimismo que las normas fundamentales generan a su vez procesos que no pueden ser sino fundamentales igualmente.

1.2.3. Procesos políticos, conjunto de instituciones en movimiento.

Si la Constitución es el proceso fundamental, además de ser la Ley Fundamental, es también un proceso de procesos. Es decir, es un proceso en el cual se establecen cómo se realizan y cómo deben llevarse a cabo los más importantes procesos políticos de una sociedad. Una idea esencial para comprender la naturaleza del proceso fundamental y de los procesos políticos que se encuentran previstos y normados por la Constitución es la de movimiento. Aunque parezca contradictorio, los procesos políticos de una sociedad, especialmente los que se encuentran normados (y normalizados) en la Constitución (en el sentido formal y material) pueden ser considerados como instituciones en movimiento.

Por institución vamos a entender de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española:

(Del lat. *institutio*, *-ōnis*).

1. f. Establecimiento o fundación de algo.
2. f. Cosa establecida o fundada.
3. f. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente.
4. f. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad. *Institución monárquica, del feudalismo.*
5. f. desus. Instrucción, educación, enseñanza.
6. f. pl. Colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, de un arte, etc.
7. f. pl. Órganos constitucionales del poder soberano en la nación.⁷²

No se consideran en esta definición, las acepciones de carácter compuesto, como “Institución canónica” dado que son ya formulaciones muy específicas de la definición más general que nos interesa. De los sentidos expresados en la definición de la Real Academia nos interesa resaltar sobre todo el segundo y el cuarto: “Cosa establecida o fundada” y “Cada una de las organizaciones

⁷² Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo II, Espasa, 21ª ed., Madrid, 1992, p. 1175

fundamentales de un Estado, nación o sociedad. *Institución monárquica, del feudalismo*". En el primer caso se entiende por institución "algo" establecido, tiene un sentido filosófico, una idea de permanencia o de estabilidad. En el segundo, bajo una perspectiva analítica señala a las partes que integran a un Estado o a la sociedad.

Adicionalmente se puede hablar de institución como:

(...) mecanismos de orden social y cooperación que procuran gobernar el comportamiento de un grupo de individuos (que puede ser reducido o coincidir con una sociedad entera). Las instituciones en dicho sentido trascienden las voluntades individuales al identificarse con la imposición forzosa de un propósito en teoría considerado como un bien social. Su mecanismo de funcionamiento varía ampliamente en cada caso, aunque se destaca la elaboración de numerosas reglas, comúnmente inflexibles.⁷³

Las características anteriormente mencionadas, de trascendencia sobre las voluntades individuales e imposición forzosa, además de la intención de orientar el comportamiento de un grupo de individuos son fundamentales para comprender a las instituciones. Estas no son entes materiales, (aunque tienen un componente material⁷⁴) pueden tener una sede física, un edificio, constituirse en sociedades o personas jurídicas, sin embargo, lo fundamental en las instituciones es la función de orientación del comportamiento de los miembros de una comunidad determinada. La institución está por encima de las voluntades individuales, pero no solamente como una imposición llana y simple, sino que además orientan, en un sentido más estricto de la palabra, al integrante de una comunidad sobre cómo conducirse, de acuerdo con las expectativas del grupo, en el seno de la sociedad. Adicionalmente, se considera uno de los usos o contextos más frecuentes donde se usa el término de institución:

El término institución se aplica por lo general a las normas de conducta y costumbres consideradas importantes para una sociedad, como las particulares organizaciones formales de gobierno y servicio público. Como estructuras y

⁷³ Cfr. es.wikipedia.org/wiki/Instituci%C3%B3n

⁷⁴ Cfr. Duverger, Maurice. *Sociología política*, Editorial Ariel, 3ª edición, Barcelona, p.96 y s.

mecanismos de orden social en la especie humana, las instituciones son uno de los principales objetos de estudio en las ciencias sociales, como la sociología, las ciencias políticas y la economía. Las instituciones son también un tema de estudio central para el derecho, el régimen formal para la elaboración e implantación de reglas. La creación y evolución de las instituciones es un asunto, desde luego, que ha jugado un papel preponderante en la historia de las sociedades, existiendo incluso una historia de las instituciones dedicada a su estudio. El institucionalismo es un enfoque particular o tendencia de algunas corrientes dentro de estas ciencias sociales.⁷⁵

Si bien es cierto que en el ámbito del derecho y sobre todo de la ciencia jurídica dogmática es usado mucho el concepto de institución, el perfil que se le da en ese contexto es el de normas de conducta o prescripciones de conducta, prescripciones que como se ha mencionado anteriormente, tienen una intención de permanencia, que en muchas ocasiones se ve revelada por los legisladores o los autores de la norma en la exposición de motivos que se hace acerca de la misma. Más que de permanencia, hay que aclararlo, el sentido de la institución es el de estabilidad, dado que se considera que el derecho es la instancia o el recurso de control social más radical, porque tiene tras de sí el respaldo de la aplicación legítima de la fuerza socialmente organizada, lo que se busca, al momento de trasladar una institución social al ámbito jurídico o mejor dicho de revestir con la formalidad (e imperio) del derecho a una institución social, es garantizar su cumplimiento y que fuerzas opuestas a dicha institución no la puedan socavar.

Vale la pena considerar un último contexto del concepto de institución, el educativo:

Derivado del origen etimológico de *institutio* (en latín educación), una **institución** es un establecimiento u organismo que realiza una labor social de tipo educativo y cultural, como los institutos de enseñanza o investigación o los museos. Del mismo origen vienen instrucción, instructor e institutriz.

El término **institución** no tiene por qué ser un lugar físico. Una institución es, por ejemplo, el conducir un automóvil por la derecha en ciertos países. También puede ampliarse el concepto para designar a una persona de especial consideración,

⁷⁵ *Idem.*

veneración y respeto: por ejemplo Miguel Delibes es una institución en la cultura española, o Chavela Vargas es una institución en la canción latina. Hay muchos grados de instituciones, formales e informales. El estudio de estas instituciones es de gran valor para entender muchos comportamientos políticos, económicos, etc.⁷⁶

La institución entendida como educación, alude al hecho de que el conjunto de comportamientos (o normas que orientan —en sentido amplio y estricto— el comportamiento de los miembros de una sociedad) se transmite de algún modo a los nuevos integrantes de la sociedad. En el proceso mismo de socialización que se da a través de la educación formal y de la informal, tiene entre uno de sus propósitos dar a conocer a los nuevos miembros de la sociedad las instituciones más importantes de la sociedad: la familia, el grupo social de referencia, el contexto más amplio, el sentido de pertenencia a una nación, etc. El nuevo miembro de la sociedad, de manera implícita o explícita, va asimilando a lo largo de su periodo formativo la idea de la institución como concepto ligado a determinadas reglas y la institución como entidad social que cobija, determina u orienta conductas.

Finalmente, en el ámbito sociológico se puede hablar de institución como “Toda forma establecida de procedimiento mediante el cual, un grupo social organizado como asociación tiende a la consecución de sus intereses. Por ejemplo, el matrimonio es una institución en relación a la familia, de la misma medida que el gobierno lo es en relación al Estado.”⁷⁷ La idea de la institución en el ámbito de la sociología nos da una imagen de estabilidad. Un comportamiento o un conjunto de comportamientos más o menos estereotipados dentro de una sociedad se convierten en “institución” cuando se llevan a cabo de manera constante dentro de una sociedad en un tiempo más o menos largo y quizá, quienes lo llevan a cabo tienen el “sentimiento de perenidad” respecto de los comportamientos que llevan a cabo. En ese momento, en el cual el comportamiento o un conjunto de comportamientos estereotipados no solamente

⁷⁶ Cfr. es.wikipedia.org/wiki/Instituci%C3%B3n

⁷⁷ Gómez Sandoval, Fernando. *Sociología general*, Editorial Diana. Universidad Anáhuac, México, 1993, p. 47

se repiten por la mayoría de la sociedad, sino que ésta adquiere el sentido o la convicción de que es permanente o tiene la intención de que sean permanentes o duraderas, se convierte en una institución. Dice expresamente Bernard Phillips: “Una institución es una estructura social construida alrededor de ciertos valores y que tiende a subsistir a través del tiempo.”⁷⁸ M. Hauriou dice que institución es la organización social alrededor de una idea.

Al hablar de estructuras sociales, se hace referencia a un conjunto de relaciones sociales que tienen una relativa estabilidad. Como se había mencionado anteriormente, algunos autores consideran que el término de “Institución” hace referencia a un aspecto de carácter “estático”, el cual es contrario a la perspectiva de carácter dinámico. Sin embargo no hay tal dilema, se aclaró anteriormente que en lugar de hablar de perenidad, se habla de estabilidad como idea central de las instituciones, sobre todo, en las sociedades con tradición occidental que son contemporáneas. En la realidad social, sobre todo, como se había mencionado, en el ámbito de las sociedades con tradición occidental, moderna (o posmoderna), una de las características más importantes es el cambio. Hubo épocas en la historia de la humanidad de gran estabilidad y cambios muy sutiles, cambios que se llevaban siglos. Durante el comienzo de la vida de la cultura romana y del periodo de la Edad Media, a pesar de los conflictos, la sociedad era relativamente estable, las instituciones cumplían funciones muy concretas y parecían satisfacer todas las respuestas y necesidades de los miembros de la comunidad, esto dio la impresión de que la organización o el estado de cosas podía aspirar a la permanencia o que tal vez así era el orden “natural” de las cosas. Sin embargo, los cambios se dieron aceleradamente en el contexto de la sociedad a partir del renacimiento, la reforma y posteriormente con el inicio del mercantilismo y el capitalismo, y hasta la época actual, los cambios de las sociedades se han acelerado de tal manera que la percepción parece el extremo opuesto: lo permanente es el cambio.

⁷⁸ Phillips, Bernard. *Sociología, del concepto a la práctica*, McGraw Hills, México, 1985, p 250.

Los procesos políticos que se dan en el contexto de una sociedad, implican relaciones de los integrantes de la sociedad ya sea a título personal o a través de instituciones, sean sociales en sentido genérico o especialmente políticas. La interacción entre instituciones políticas, sobre todo en los tiempos actuales y en el seno de sociedades con tradición occidental, es dinámica. Las instituciones humanas están en movimiento, a pesar de que la idea de institución alude a estabilidad o permanencia, esa idea es hacia el interior de las propias instituciones; en relación con otras instituciones, la interacción es dinámica, sobre todo en el contexto de los procesos políticos. Tres hechos que dan estabilidad a las instituciones sociales en general son: 1. Los valores y objetivos que las inspiran; 2. El conjunto de reglas de conducta que de manera implícita o explícita orientan el comportamiento de los miembros del grupo social que conforma a la institución; y, 3. La convicción de los miembros de orientar su conducta conforme a las reglas previstas por el grupo o al menos la suscripción objetiva de las mismas.

Al explicar la noción de *instituciones* Duverger considera que “las sociedades humanas están estructuradas, por lo que parecen más un edificio que un montón de piedras y que son las instituciones las que determinan la arquitectura de tales edificios. El diccionario de Robert las define así: “Conjunto de formas o estructuras fundamentales de organización social, tales como se encuentran establecidas por la ley o la costumbre de un grupo humano”.⁷⁹ De esta manera, las instituciones influyen en forma importante sobre los fenómenos políticos. Por lo tanto, las instituciones políticas, que actúan sobre la organización y la estructura del poder, tienen una importancia capital.

Según el propio Duverger, toda institución tiene un elemento estructural y otro de creencias, o representaciones colectivas. El elemento estructural implica que las instituciones son modelos de relaciones humanas que adquieren en los casos concretos caracteres de estabilidad, de duración y de cohesión. El término

⁷⁹ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 96-110.

“estructuras se refiere a los propios modelos institucionales, independientemente de las relaciones concretas que se deducen de ellos; ambos términos no son separables, porque las estructuras son sistemas de relaciones que carecen de existencia real. Pero hay instituciones que poseen además una organización técnica y *material*: “textos jurídicos que las reglamentan, locales, muebles, máquinas, emblemas, papel timbrado, personal, una jerarquía administrativa, etc. Así se pueden citar un Parlamento, un ministerio, un gobierno civil, una asociación”.⁸⁰ Elementos técnicos y materiales como los mencionados, que distinguen a las organizaciones de los simples sistemas de relaciones, son secundarios ante los modelos estructurales, aunque pueden existir modelos estructurales sin organizaciones materiales, pues como ejemplifica Duverger: “el alcance de la influencia de las religiones no es proporcional a la importancia de sus templos. Los usos y las costumbres son con frecuencia mucho más fuertes que las leyes y los códigos”.⁸¹ En política es muy significativo identificar las instituciones por el lugar en que funcionan: el Capitolio, Westminster, los Pinos, la Casa Blanca, etc.

El elemento de *representación colectiva* tiene que ver con las ideas que uno se hace de los hechos, por las creencias, los sistemas de valores que se desarrollan en torno a ellos. Todos estos elementos son fundamentales para las instituciones. Poco importa que las representaciones colectivas correspondan o no a la realidad, pues lo esencial es la adhesión u obediencia que les profesa el grupo social. “Toda institución es al mismo tiempo un modelo estructural y un conjunto de representaciones colectivas más o menos valorizadas”, con lo cual se explica que las instituciones sean un sistema de valores, o refieran a una concepción del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto. Por lo que toca a las instituciones políticas la valorización es muy elevada, salvo cuando la política y los políticos están desacreditados; sin embargo, la *legitimidad* de las instituciones políticas es el resultado del sistema de valores prevaleciente. Tal noción se parece

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ *Ibidem*, p.98.

a la que propone Talcott Parsons, para quien las instituciones son “pautas normativas que definen lo que se considera ... adecuado, legítimo, o como expectativas de acción o de relación social”⁸². En materia política la *expectativa* es la *legitimidad*, y, por lo tanto, es legítimo el poder que corresponde a las representaciones colectivas, al sistema de valores. “Si el poder existente se considera de esta manera legítimo, se le obedece espontáneamente, naturalmente. Pero si se considera ilegítimo se tiende, por el contrario, a oponerse a él, y entonces no reposará ya más que sobre la fuerza”.⁸³

Es conveniente señalar que los individuos se insertan en las instituciones a través de los *status* y roles que ocupan y desempeñan, en el entendido de que *status-rol* son dos conceptos íntimamente vinculados, como las dos caras de una moneda; mientras el rol implica la norma o expectativa de lo que debe hacer quien lo desempeña, el *status* significa la retribución por el desempeño, es decir, a cada *status* corresponde una cierta manera de comportamientos determinados por los roles. Llegamos así a la noción de las instituciones jurídicas, las cuales según Duverger son aquellas que el poder público establece o reconoce. De esta manera, hay tres categorías de instituciones normativas: las que dependen del derecho, las que dependen de la moral y las que dependen de los usos sociales. Cada una de ellas posee su propio sistema de valores, pero también un modo diferente de elaboración y de sanción. Los valores que definen a los usos consisten *en lo que se hace y lo que no se hace*; la moral reposa sobre *las nociones del bien y del mal*, mientras que el derecho se asienta en *las nociones de bien público, orden social, interés general* y con frecuencia en *la noción de justicia*, aunque éste sea un aspecto particular del bien, es decir, un valor moral.

Al llegar al concepto de las instituciones políticas, Duverger afirma que son aquéllas que se refieren al poder, a su organización, a su devolución, a su ejercicio, a su legitimidad, etc., y afirma: “a través de la historia, estas instituciones

⁸² Parsons, Talcott. *Essays in Sociological Theory Pure and Applied*, Glencoe, III.

⁸³ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 99.

se han combinado según diferentes tipos de conformaciones institucionales denominadas regímenes políticos. “Los regímenes políticos se refieren a los marcos institucionales directos, dentro de los que se desenvuelve la vida política”. Con todo lo dicho podemos concluir que los aspectos estructurales y culturales (en cuanto el termino “cultura” designa las creencias, las ideologías y los mitos, es decir, las representaciones colectivas de una comunidad) se manifiestan de manera peculiar en cada régimen político y en cada una de ellas se genera una específica legitimidad, la cual recorre todos los procesos políticos que lo integran.

Haciendo una aplicación por analogía, lo permanente en las instituciones políticas sería:

- Los valores y objetivos relacionados con las expresiones de poder ya enunciadas.
- El conjunto de reglas de conducta que de manera implícita o explícita orientan el comportamiento de los miembros del grupo social hacia la consecución de aquellos objetivos.
- La convicción de los miembros de orientar su conducta conforme a las reglas previstas por el grupo o al menos el respeto externo de las reglas, cuyo propósito, es necesario reiterarlo, consiste en ejercer, obtener o mantener el poder.

Las instituciones se integran, sociológicamente hablando, —como ya se dijo— por estructuras, por patrones de roles más o menos establecidos y permanentes o al menos recurrentes, de tal forma que implican en sí mismos el movimiento. Aun cuando los integrantes de una comunidad conduzcan su comportamiento en el sentido de las expectativas que tiene el grupo, su comportamiento significa movimiento, aun cuando permanezcan aparentemente invariables los roles durante años, décadas y quizá siglos, el cambio de

integrantes implica cambio... y en ocasiones cambios, aunque sean muy paulatinos y casi imperceptibles en las instituciones. El cambio se da en el contexto de las reglas o fuera de las reglas impuestas por la institución. Para superar el estatismo de la idea institucional, que nos llevarán al estudio predominantemente estructural de las instituciones políticas, conviene analizar éstas en movimiento, cumpliendo funciones dinámicas y enlazadas con el conjunto, es decir, formando parte de los procesos políticos.

1.2.4. El derecho constitucional: marco normativo y de referencia de los procesos políticos.

El derecho constitucional se entiende en su doble carácter de ciencia jurídica dogmática y de objeto de estudio de dicha ciencia jurídica. Dice Jorge Carpizo:

Derecho Constitucional

I. El derecho constitucional puede ser contemplado en un sentido amplio y en un sentido estricto.

El derecho constitucional el sentido amplio se identifica con el propio orden jurídico; es decir, es la totalidad de ese derecho, ya que la base y los principios generales y fundamentales de las otras disciplinas jurídicas encuentran en él punto de partida. El derecho constitucional indica los procedimientos de creación, modificación y abrogación de todas las normas de ese orden jurídico.

En cambio, el derecho constitucional en sentido estricto se refiere a una rama del orden jurídico, o sea, a una disciplina que tiene como finalidad el conocimiento de un determinado conjunto de preceptos.⁸⁴

En el primero de los sentidos, Carpizo se refiere al derecho constitucional como objeto de estudio. En tanto que el sentido estricto corresponde a la ciencia jurídico-dogmática del derecho constitucional (o simplemente ciencia del derecho constitucional). Continúa Carpizo:

Al derecho constitucional, en sentido estricto, se le estudia como se puede examinar el derecho civil, el mercantil, el procesal, el penal, etcétera.

II. Podemos definir al derecho constitucional, en sentido estricto, como la disciplina que estudia las normas que configuran la forma o sistema de gobierno; la creación,

⁸⁴ Carpizo, Jorge. "Derecho Constitucional" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, *op. cit.*, p 973.

organización, distribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y que garantiza al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica.

III. Digamos algo sobre las diversas partes que componen la definición apuntada. El derecho constitucional que estudia la forma de gobierno, es decir, si ese país es una república, una monarquía y que clase de república o de monarquía es.⁸⁵

No corresponde en este momento hacer una caracterización de los tipos de gobierno que son normados o considerados en el derecho constitucional, solamente hay que abundar en que es uno de los temas fundamentales del derecho constitucional entendido como ciencia jurídica y como objeto de estudio. Una aclaración muy importante hecha por Carpizo es que el derecho Constitucional deja de tener, desde un tiempo a la fecha un contenido estrictamente jurídico y adquiere un contenido también político, sobre todo en virtud de que son contempladas dentro de la propia Constitución (en los dos sentidos, formal y material) los derechos fundamentales de los seres humanos que habitan o se encuentran en un territorio:

La Ley debe introducir mínimos sociales y económicos en la constitución, un pensamiento mexicano que rompió la estructura política de las normas fundamentales para introducir en ellas los graves problemas económicos de un país. Con esto, el constitucionalismo dejó de ser únicamente de carácter político, para ampliar su ámbito de introducirse en la vida social.⁸⁶

El enfoque institucional da lugar a la aplicación de los métodos de la sociología y la ciencia política en el estudio del derecho constitucional. “El moderno enfoque amplía el horizonte del derecho constitucional, pues si bien es verdad que su tema central de estudio lo siguen siendo las normas constitucionales reguladoras de los principales órganos del Estado, tales normas se entienden mejor aprovechando los resultados obtenidos en otras disciplinas.”⁸⁷ En este sentido, es que se menciona a menudo la insuficiencia del puro examen formalista, porque la verdad política de un régimen no está expresada de manera integral en la Ley Fundamental del mismo. No basta entonces con la mera

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Ibidem*, p. 974

⁸⁷ *Ibid.*

exégesis de los documentos jurídicos esenciales, hay que desentrañar asimismo las verdaderas fuerzas políticas y sociales que impulsan el sistema constitucional, de ahí el estudio preferente, verbigracia, que hoy reciben los partidos y los grupos de presión.”⁸⁸

Metodológicamente es más operacional analizar el derecho constitucional desde la perspectiva de los procesos políticos fundamentales, porque éstos nos revelan el vínculo indisoluble entre realidad y norma, entre Constitución y régimen, entre constitución normativa y realidad normada.

Duverger⁸⁹ afirma que: “El derecho constitucional estudia las instituciones políticas desde un ángulo jurídico”, aunque no todas las reglas de derecho relativas a las instituciones políticas están incluidas en la Constitución, pues las hallamos también en leyes ordinarias, decretos y reglamentos del gobierno o aún en las costumbres jurídicas o “en los principios generales del derecho”, que, diríamos nosotros, pueden ser descubiertas y analizadas a partir de los procesos políticos. El derecho constitucional —agrega Duverger— es un elemento importante del estudio de las instituciones políticas, pero no puede ser su elemento exclusivo. Si las instituciones son conjuntos de reglas relativas a un mismo campo u objeto, tales normas pueden ser las del Estado, pero otras derivan de los usos sociales, de la misma sociedad en acción y decisión. Esta mezcla institucional se revela en el aspecto dinámico de la política, es decir, en los diversos procesos políticos, particularmente los de carácter fundamental.

En consecuencia, el derecho constitucional y la Constitución misma, son el marco normativo de las instituciones, decisiones y procesos políticos fundamentales, de una sociedad políticamente organizada y territorialmente definida.

⁸⁸ *Ibid*, p. 29.

⁸⁹ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 59.

Como todo régimen político es un conjunto articulado de instituciones y éstas son los motores de los procesos políticos, tendremos que abordar de inmediato el tema de los procesos políticos fundamentales, presuponiendo que son conjuntos institucionales en movimiento.

1.3. Los procesos políticos fundamentales, su enumeración y justificación.

Si no hay límites al poder no hay Constitución; todas las instituciones y procesos incluidos en el texto constitucional tienen como consecuencia primaria la limitación del poder, para evitar la arbitrariedad y el absolutismo, o el ejercicio autoritario de la potestad pública. A este respecto, Duverger afirma que las instituciones del modelo democrático tienen como fin concurrente, “impedir que el poder político sea demasiado fuerte para salvaguardar las libertades de los ciudadanos”, y agrega:

La representación popular, mediante elecciones permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiran. La separación de poderes obliga a que cada órgano gubernamental sea controlado por otro, de forma que, como dice Montesquieu, el poder limita el poder. El principio de legalidad y la jerarquía de las normas jurídicas garantizan en cada grado esta limitación de los gobernantes y dan a los gobernados los medios necesarios para oponerse a los actos ilegales.

Las instituciones liberales establecen de esta forma un poder político relativamente débil; mucho más débil, por lo menos, que el poder existente en las dictaduras socialistas o en los regímenes conservadores. Esto concede a los ciudadanos un margen mayor de libertad, que es, ciertamente, la ventaja esencial de los regímenes occidentales.⁹⁰

Las finalidades insertadas en las “instituciones” que reseña Duverger, son las que alcanza el conjunto de los procesos políticos fundamentales, pues estos no son sino mecanismos socio-históricos para limitar y controlar el poder. Son procesos políticos “fundamentales”, porque sirven de fundamento a la obtención y ejercicio del poder, así como a su limitación y control. Son igualmente fundamentales porque condicionan la existencia de un régimen político y porque le

⁹⁰ *Idem*, p. 71.

dan sentido y contenido a la Constitución. Son fundamentales porque su presencia es universal y sistemática, es decir, se encuentran en todos los regímenes constitucionales y la ausencia o reducción de uno afectaría a todo el sistema político.

La Constitución escrita o pactada, la que reviste la forma de ley en sus enunciados, regula y organiza los procesos políticos que crean, mantienen y transforman al régimen político y lo vinculan con otros regímenes y con su entorno social, cultural, económico y ecológico. La creación del régimen es producto del proceso constituyente y en cierta medida del proceso legislativo; el mantenimiento del régimen depende también del proceso de creación normativa e igualmente del proceso electoral de gobierno, planeación y control; mientras que la transformación es en parte proceso constituyente, legislativo, de presión, de opinión, de oposición y de reivindicación. En realidad, todos los procesos contribuyen a todo, dado que se dirigen a la obtención, ejercicio, distribución, control y limitación del poder, pero resaltamos en cada uno de ellos su contribución más sobresaliente en la organización y funcionamiento del sistema político. Desde una perspectiva ontológica, los procesos políticos fundamentales son aquellos mecanismos de acción que dan cauce a la transformación de lo normal y de la normalidad en respectivamente norma y normatividad, dialécticamente a éstas en fenómenos reales expresados como lo normal y la normalidad.

Cuando un proceso político tiene el carácter de excepcional, transitorio o único, como podría ser la alternancia o el acceso en términos de género a la jefatura del Estado, estaríamos frente a un proceso político importante pero no fundamental. Las elecciones, cualquiera sea su resultado, es un proceso político fundamental sin el que no existiría la democracia representativa.

Hay que distinguir también entre procesos políticos fundamentales y decisiones políticas fundamentales: Las garantías individuales (o los derechos

humanos y su declaración), el federalismo o el Estado laico y la separación de la Iglesia y el Estado, son decisiones fundamentales en el desarrollo histórico constitucional de México, pero no necesariamente son “procesos políticos fundamentales” en el sentido en que hemos adoptado esa expresión.

Las decisiones políticas fundamentales intervienen y forman parte *en y de* los procesos políticos fundamentales, como agentes o como instituciones actuantes, pero no son un proceso; son un combustible que mueve el motor, pero no son parte de éste, orgánicamente hablando. Sabemos que sin esas decisiones el sistema no funcionaría, o no podría funcionar en los términos de su diseño, pero ocupan metodológicamente otro espacio (por cierto, muy importante) al que el análisis político y constitucional debe dedicarle atención especializada. La división o separación de los poderes se encuentra en una condición parecida o similar. Es un agente fundamental del régimen constitucional, pero no puede ser explicada como proceso. Está presente en más de uno de los procesos, es institución y decisión política fundamental y el Derecho Constitucional se ocupa de ella en esas condiciones. Es más, todas las instituciones que hemos mencionado mueven a los procesos, pero pueden ser también producto de éstos, que las crean o las transforman, y a veces las desaparecen o cambian por otras.

Puede discutirse cuáles son los procesos políticos fundamentales de un régimen o sistema político, pero lo que parece ineludible es que todo régimen tenga una Constitución, que exista un Estado (aun como *proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados*, como lo define Leon Duguit), que haya quien crea las leyes, quienes las hagan cumplir y quienes las interpreten, o sea, poderes y gobernantes, que el catálogo reconocido de derechos y libertades humanas y ciudadanas obliguen al control de las autoridades e impidan excesos, autoritarismo y arbitrariedad y que la sociedad (individuos y grupos) se exprese con amplitud y libertad frente a los gobernantes para el logro de sus objetivos y protección de sus intereses, y que el ejercicio de los derechos políticos y civiles permitan una resistencia institucional de minorías frente a mayorías, de

organizaciones frente al gobierno y que las necesidades se conviertan en demandas y éstas en soluciones.

Los sistemas políticos están sujetos a un conjunto complejo de procesos que reflejan o manifiestan los fenómenos enunciados. Estos procesos son permanentes, aunque algunos parezcan existir en forma latente, y cada uno de ellos engloba instituciones, relaciones y normatividad muy complejas. Ya explicamos porqué son fundamentales, así que su enumeración no es arbitraria: Están incorporados en la Constitución, como normas y como realidad, como estructura y como función, como artículos que encierran a la vez principios y deberes, libertades y garantías.

El carácter complejo de cada uno de estos procesos favorece su análisis integral. Así, el *proceso constituyente* nos permite agrupar términos dispersos como los de poder constituyente y poderes constituidos, constituyente originario y constituyente revisor, derivado o permanente, poder constituyente-hecho constituyente, poder constituyente y poder legislativo. Todo estos enunciados caben en la teoría del proceso constituyente, que es más operacional que el de poder constituyente; es un concepto de mayor amplitud semiológica, es más incluyente.

El texto constitucional mexicano reduce la determinación constituyente a un solo artículo (el 135) y a la mera reforma o adición. No crea un órgano especializado de revisión, ni admite que ésta pueda ser integral. Tampoco determina procedimientos especiales para las enmiendas constitucionales, sino únicamente la mayoría calificada de los “individuos presentes” en cada Cámara del Congreso y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados. No regula la iniciativa, ni los periodos de discusión, ni las materias excluidas de reforma. Es la Constitución real la que se encarga de todo ello; es el proceso constituyente, como realidad y norma, el que soluciona este requerimiento político. Por eso es más útil el concepto de *proceso constituyente* que el de *poder*

constituyente, que no tiene una existencia material como el de los poderes constituidos, y facilita vincular la función con la totalidad del sistema político.

Por ahora señalaremos como advertencia que salvo los tres primeros, los demás procesos quedan metodológicamente agrupados así; el proceso de planeación y el proceso de gobierno los englobamos en el Capítulo III, **La formulación y ejecución de decisiones**; mientras que el Capítulo IV, que incluye los procesos de *control, presión y opinión*, quedan comprendidos bajo el título: **La limitación de los gobernantes**. El Capítulo V se refiere a **La participación popular y representativa**, y en él ubicamos los procesos de *opinión* y de *reivindicación*.

1.3.1. El proceso constituyente.

El concepto básico reconocido por la doctrina del Derecho Constitucional es el de “poder constituyente”, por el cual se entiende en el diccionario jurídico Espasa:

Fuerza social o política que adopta la decisión sobre la forma de organizar la convivencia política, concretándose en un poder encargado de formular una Constitución. El origen de la doctrina del poder constituyente se encuentra en el *covenant* o pacto de la organización eclesiástica presbiteriana inglesa y escocesa, concepción que se mantiene en el *Agreement of the People* de Cromwell y que pasa, de una parte, a Nueva Inglaterra (cartas constitucionales de Rhode Island y Connecticut) y, de otra, al continente (Revolución francesa), siendo sus teóricos Condorcet y Sieyès. Se denomina «poder constituyente constituido» al órgano al que la propia Constitución atribuye la posibilidad de reformar aquélla (asamblea especial, mayorías reforzadas, el pueblo mediante referéndum, etc.) (V. reforma constitucional). [P.G.-E.]⁹¹

Por otra parte, en el Diccionario Jurídico Mexicano se entiende por Poder Constituyente: al órgano creador de la constitución de un orden jurídico; es decir, que crea el conjunto de normas fundamentales positivas de un orden jurídico específico. La constitución de un orden jurídico puede ser producido a través de

⁹¹ *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa-Calpe S. A., Madrid, 2001, versión electrónica en CD-ROM.

un acto o de un conjunto de actos, de uno o varios individuos, directamente encaminado a tal efecto, o bien, a través de un procedimiento consuetudinario de creación.⁹²

No entraremos al detalle de las formas y tipos de los poderes constituyentes, eso se analizará en el capítulo correspondiente, por lo pronto vale resaltar que el poder constituyente está integrado por “Aquellos actos de seres humanos (y que, por consiguiente, tienen una dimensión histórica, en tanto que ocurren en el espacio y en el tiempo) cuya significación sea la de establecer una constitución”.⁹³ También debemos incluir la revisión, la enmienda y la reforma constitucional.

Según Guastini⁹⁴ la noción de poder constituyente se obtiene de su diferenciación u oposición frente a la de “poder constituido”. Este es todo poder legal, conferido, regulado y ejercido conforme a normas positivas vigentes. “Las normas que provienen de un poder constituido encuentran su fundamento de validez en las normas sobre la producción jurídica vigentes.” En cambio, para este autor, es *constituyente*, el poder de instaurar una “primera Constitución”. Para explicar su dicho, Guastini subraya que así entendido el poder constituyente es “el **hecho**” del que la (primera) Constitución nace. De ello se sigue —afirma—, entre otras cosas, que el poder constituyente no sobrevive al nacimiento de la (primera) Constitución, sino que desaparece en ella y con ella.”

Es importante aclarar que Guastini entiende por primera Constitución toda Ley Fundamental “que no encuentre su fundamento de legitimidad en una Constitución precedente.” Y agrega más: La primera Constitución es fruto de una revolución y por lo tanto está “privada de fundamento de validez en normas ... propias del ordenamiento constitucional precedente.” De aquí la necesidad de distinguir entre *instauración constitucional* y *reforma de la Constitución*; la primera

⁹² Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. P-Z, *op. cit.*, 2436.

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ Guastini, Ricardo. *op. cit.*

* Subrayado del autor de esta tesis.

le tocaría al poder constituyente y la segunda al poder constituido. Como puede verse, estas distinciones llevan a una discusión prolongada, lo que pone en riesgo la comprensión del tema. Hablar del proceso constituyente como un conjunto complejo de acciones y decisiones con el fin de crear, revisar o modificar la Constitución es una fórmula más simple y comprensiva.

1.3.2. El proceso de designación de los gobernantes.

La designación de los gobernantes, proceso que adquiere carácter peculiar en cada sistema político, y que será motivo de análisis posterior, tiene como propósito establecer los mecanismos a través de los cuales una sociedad determina quien va a gobernarla y a dirigirla, así como las reglas bajo las que se elige, coopta o designa al gobernante.

En el proceso de designación de los gobernantes le concedemos un lugar preponderante a las elecciones democráticas, en tanto que en la actualidad son éstas las que ocupan uno de los espacios más amplios del régimen político, de la normatividad constitucional y legal y de la participación ciudadana y popular. Las elecciones democráticas son también la fórmula de acceso al gobierno más legitimada y también más competida. Así lo analizaremos en el capítulo correspondiente. Sin embargo, no dejaremos de analizar los otros mecanismos de designación y su ubicación constitucional, o bien su ausencia en los regímenes democráticos o su presencia marginal, como la herencia y la cooptación. El texto constitucional mexicano es muy rico y hasta prolijo en la regulación de las designaciones.

1.3.3. El proceso de creación normativa.

En este proceso, el Estado debe entenderse como una máquina productora de normas o reglas jurídicas. Algunas tienen carácter general; otras son más específicas y dirigidas a un solo individuo o un solo hecho o fenómeno social.

Algunas normas las expide, crea o forma el Poder Legislativo, a veces con una participación muy cercana del Ejecutivo; otras son obra ordinaria o maestra de la Administración Pública (el Ejecutivo), de organismos autónomos o paraestatales, o específicas del Poder Legislativo o del Poder Judicial. Sólo las primeras tienen el carácter de leyes y son monopolios del Poder Legislativo, en el que participan el Parlamento y sus Cámaras, con el concurso de otros poderes. Debemos incluir también a los tratados y convenciones internacionales. Entonces, el proceso de creación de normas no es sólo proceso legislativo, que tiene muy bien definidos sus actores, tiempos, formalidades, etc., o sea, sus procedimientos. El procedimiento legislativo forma parte del proceso, pues no lo agota. Por eso no estamos de acuerdo con la preferencia de Jorge Madrazo⁹⁵ hacia el término procedimiento en lugar de proceso.

Paolo Biscaretti di Ruffia, considera: “Los procesos de creación de las normas jurídicas (o sea, las *fuentes de producción jurídica*) ordinariamente se distinguen en *hechos* y *actos*: según que el ordenamiento jurídico estatal vincule (mediante sus *normas*, o sus *principios*, sobre la *producción jurídica*) el nacimiento de las mismas normas a simples sucesos o situaciones objetivas (*hechos jurídicos*): de los que surge el llamado *ius involontarium*), o bien a correspondientes manifestaciones de voluntad de determinados sujetos u órganos (*actos jurídicos*). En la época moderna la casi totalidad de las normas jurídicas estatales puede, de otro lado, reconducirse a la voluntad expresada por algunos órganos específicos del estado o por varios *sujetos auxiliares suyos* haciendo uso de formas escritas o bien precisas; determinando, por esto, una segunda antítesis, superpuesta esencialmente sobre aquélla ya indicada, entre *ius non scriptum* y *ius scriptum*.” Esto explica que el carácter escrito se vincula directamente con la legislación o lo legislado, pero también con el reglamento y otras normas expedidas por el gobierno, a todo lo cual nos referiremos en el apartado correspondiente.

⁹⁵ Cfr. Madrazo, Jorge. “Procedimiento legislativo” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. P-Z, *op. cit.*, p. 2564.

1.3.4. El proceso de gobierno.

Este proceso forma parte del más amplio de formulación y ejecución de decisiones. Se entiende por gobierno, en un sentido gramatical:

1. m. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.
 2. m. Conjunto de los ministros de un Estado.
 3. m. Empleo, ministerio y dignidad de gobernador.
 4. m. Distrito o territorio en que tiene jurisdicción o autoridad el gobernador.
 5. m. Edificio en que tiene su despacho y oficinas.
 6. m. Tiempo que dura el mando o autoridad del gobernador.
 7. m. gobernalle.
 8. m. Docilidad de la nave al timón.
 9. m. *And.* Manta hecha de retazos de tela retorcidos y entretejidos con hilo fuerte.
 10. m. ant. Alimento y sustento.
 11. m. germ. Freno de las caballerías.
- (...).⁹⁶

De los sentidos enumerados en el Diccionario de la Real Academia Española interesa el primero, donde “gobernar” da la idea de “acción y efecto de gobernarse”. No se consideran los conceptos compuestos ni aquellas acepciones que se alejan demasiado del sentido de dirección, aunque hay que reconocer que los sentidos enumerados en la definición del citado diccionario tampoco aclaran mucho el término.

En el Diccionario electrónico de wikipedia se explica:

El término **gobierno** hace referencia al ejercicio del poder de Estado o a la conducción política general. Se entiende por gobierno al órgano al que la **Constitución** le ha atribuido el poder ejecutivo sobre una sociedad y que generalmente está formado por un **Presidente** o **Primer Ministro** y una cierta cantidad de Ministros, Secretarios y otros funcionarios.

Es importante destacar que el gobierno no es lo mismo que el **Estado**: un gobierno accede al poder (en el caso de la democracia, mediante elecciones libres), ejerce su tarea y se retira, mientras que el Estado permanece idéntico e inalterable frente a los sucesivos gobiernos. En otras palabras, puede decirse que el gobierno es el

⁹⁶ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit., p. 1044

conjunto de los órganos directores de un Estado, que expresa el poder estatal mediante el orden jurídico.⁹⁷

Finalmente en el Diccionario Jurídico Espasa se define al gobierno desde el Derecho Constitucional como:

Órgano constitucional integrado por los ministros, que determina las directrices políticas fundamentales y ejerce la función ejecutiva a su más alto nivel. En algunos sistemas se denomina gabinete y en otros se asimila al consejo de ministros. A su frente suele hallarse el primer ministro o presidente del gobierno o del consejo. En los regímenes parlamentarios, el gobierno se halla situado en el vértice del poder ejecutivo; en los directoriales se identifica con la jefatura del Estado, y en los presidencialistas se encuentra plenamente subordinado al presidente (V. gobierno; jefatura del Estado; ministerios; ministro; poder ejecutivo). [M.C.G.]⁹⁸

Con estos antecedentes, se entenderá por proceso de gobierno:

El conjunto de acciones (en el seno de una sociedad), con orientación a fines, y que en el contexto de la finalidad general de obtener, distribuir, ejercer, controlar y limitar el poder, tienen como propósito fundamental establecer los mecanismos para dirigir una sociedad, para tomar las decisiones y llevar a cabo las acciones encaminadas al sustento básico y fundamental del Estado y a la aplicación de políticas públicas para ejercer sus atribuciones.

El gobierno, como proceso, es mucho más que lo enunciado; implica una complejidad de acciones encaminadas a satisfacer necesidades y a hacer cumplir las leyes. El gobierno supone organizar y dirigir a la sociedad, pero también la capacidad de obtener los medios para lograr fines valiosos, que algunos llaman el “bien común”. El gobierno no se expresa sólo por órdenes y sanciones, sino especialmente por definir y aplicar políticas públicas.

⁹⁷ www.wikipedia.es

⁹⁸ *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa-Calpe S.A., Madrid, 2001, versión electrónica en CD-ROM

1.3.5. El proceso de planeación.

Para los efectos teóricos de esta tesis, la planeación constituye ciertamente un proceso de carácter técnico, pero de grandes repercusiones políticas para el régimen. El extremo liberalismo ve en la planeación un enorme peligro de intervención estatal, pues *el Plan* se asoció durante la época de guerra fría al totalitarismo comunista y a los países con tendencias autoritarias desde el presidencialismo, como fue el caso de México, con los planes sexenales en los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho. El mercado mira con recelo al Estado planificador, interventor y regulador de la economía. El neoliberalismo triunfó sobre el intervencionismo y derrotó en buena parte a la economía mixta, que ha sobrevivido con un sector público muy disminuido, salvo por las dos grandes empresas estatales, la petrolera y la energética.

No obstante, sin planeación no hay dirección segura, ni recuperación cierta en periodos críticos como los que se viven en esta primera década del siglo XXI. El proceso de planeación es por ello de importancia capital, pues su regulación constitucional nos previene a la vez de la proclividad autoritaria del gobierno y de la liberalidad neocapitalista que aspira a regirse sólo por las leyes del mercado, de la oferta y la demanda y la libre competencia y concurrencia. Sostenemos, sin embargo, que la planeación es el paso inicial del gobierno y la administración, de manera que desarrollaremos el tema en un mismo capítulo que los enlace, tal como ocurre en la realidad empírica de México.

En el Diccionario se reconoce el vocablo de Planeamiento (aunque se admite como mexicanismo del mismo término) y se define como:

1. m. Acción y efecto de planear (trazar un plan).⁹⁹

⁹⁹ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit., p. 1618

En tanto que planear es:

1. tr. Trazar o formar el plan de una obra.
2. tr. Hacer planes o proyectos.
3. intr. Dicho de un ave: Volar con las alas extendidas e inmóviles.
4. intr. Aer. Dicho de un avión: Descender en planeo.¹⁰⁰

En el ámbito del derecho, en el diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas se dice:

I. El intervencionismo económico del Estado en forma general, y su despliegue bajo la forma de un Sistema Nacional de Planeación democrática, se constituyen y regulan en México de acuerdo a las normas de la Constitución de 1917, artículos 3, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131. A ello se han agregado las reformas y adiciones sancionadas en febrero de 1983 respecto a los artículos 25, 26, 27, 28 y los incisos D), E) y F) adicionados a la fracción XXIX del 73. Estas reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la expedición de la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983 en el Diario Oficial, han establecido los principios rectores de las actividades, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del sistema Nacional de Planeación Democrática.¹⁰¹

1.3.6. El proceso de control.

En una sociedad y régimen democráticos *el control* es un elemento fundamental para investir al gobierno de legitimidad y de legalidad en sus acciones y programas.

Es muy frecuente en la literatura de la politología y cada vez más en el derecho constitucional, hallar el concepto de *control del poder*, como una fórmula mediante la cual se limita su ejercicio. Este es el caso del constitucionalista alemán Karl Loewenstein, para quien la Constitución no es sino un sistema de controles, y más específicamente un “dispositivo de control del poder”. Él nos alecciona sobre la naturaleza de los sistemas políticos, al distinguir tres grados en el “proceso político, los cuales son; 1º ¿cómo obtienen los detentadores del poder

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ Kaplan, Marcos. “Planeación” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. P-Z, *op. cit.*, p. 2424.

su ejercicio?, lo cual tiene que ver con su designación, elección o nombramiento; 2º una vez obtenido el poder, ¿cómo será ejercido?, lo cual abarca la asignación de competencias y la distribución de las funciones entre los diferentes detentadores del poder; 3º ¿cómo será controlado el ejercicio del poder político por los detentadores —uno o varios— del poder?, cuestión ésta que el maestro alemán considera la más importante de las tres, pues en ella reposa el problema de una adecuada limitación del ejercicio del poder. Menciona asimismo que la limitación pueden realizarla los propios detentadores del poder entre sí, o a través de los destinatarios del poder. “Y esto —dice Loewenstein— es el núcleo esencial de lo que históricamente ha venido a ser llamado el Estado constitucional”.

Es sobresaliente el que el autor mencionado se refiera al “*carácter demoníaco del poder*”, pues afirma que allí donde no se limita, “el poder se excede”. Lapidariamente sostiene: “el poder lleva en sí mismo un estigma, y sólo los santos entre los detentadores del poder —¿y dónde se pueden encontrar?— serían capaces de resistir la tentación de abusar del poder”. Y todavía más contundente recalca: “el poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración”, con lo cual recuerda a Lord Acton, quien afirmaba: *el poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente*.

En consecuencia, para evitar estos peligros y en interés de los detentadores y destinatarios del poder, se impone que éste sea restringido y limitado. Así, todas las instituciones del régimen liberal, particularmente la división de los poderes y el aseguramiento de las garantías individuales, tienen la finalidad de reducir el poder del Estado; esto significa que la Constitución es en sí misma el elemento fundamental de control del poder político, lo cual indica que todos los procesos políticos fundamentales contribuyen al control del poder. No olvidemos que para nosotros la Constitución es el almáximo de todos esos procesos.

Pese a todo lo razonable de los argumentos de Loewenstein, seguirlos al pie de la letra daría como resultado que el tema del control fuera similar al desarrollo

del sistema jurídico democrático constitucional en toda su amplitud. Por ello, nos referimos únicamente a aquel proceso mediante el cual los propios órganos del Estado se controlan entre sí, en especial el control del Parlamento sobre el gobierno, el establecimiento del ombusman y la influencia moderadora del poder judicial en la solución de controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, el que desarrollaremos en el capítulo correspondiente.

1.3.7. El proceso de presión.

Es el resultado necesario del ejercicio de las libertades y derechos constitucionales de petición, expresión, manifestación de las ideas, reunión, asociación con fines lícitos y en especial políticos, que se da cotidianamente por la interacción entre la sociedad y los grupos. Puede asumir la forma de petición, solicitud, demanda, cabildeo, exigencia y hasta chantaje, como las huelgas de hambre o el cierre de oficinas y calles y carreteras. La presión es una manifestación democrática de las libertades públicas, particularmente cuando asume el modo de negociación. Los grupos de presión y de interés, y los llamados organismos no gubernamentales; locales, nacionales e internacionales, son indicadores de la vigencia del orden constitucional y la democracia. Sin embargo, tanto el presionador como el presionado pueden actuar a cielo abierto o en las profundidades oscuras de las componendas y las trastiendas. Cualquiera que sea su manifestación, la zona clara o gris en que se manifieste, la presión es un proceso ineludible de los sistemas políticos y un elemento básico de consideración del orden constitucional. Está ubicado este proceso en el de limitación de los gobernantes, porque puede obligar a éstos a modificar el rumbo, la intensidad, la velocidad y la dirección de sus decisiones. A veces no sólo alcanza modificar una decisión, sino inhibirla o revertirla, con lo que se pone a juicio todo el sistema y marca la pauta del conflicto político y social de la colectividad. Este proceso político revela los límites del poder del Estado, pero también revela los alcances de los derechos, libertades y organización de los ciudadanos.

Junto con los procesos de control y opinión, la presión da contenido fundamental a la Constitución y obliga a un estudio acucioso de las normas, instituciones y actores diversos que lo integran.

1.3.8. El proceso de opinión.

Por opinión se entiende en un sentido gramatical:

(Del lat. *opinio*, *-ōnis*).

1. f. Dictamen, juicio o parecer que se forma de una cosa cuestionable.

2. f. Fama o concepto que se tiene de una persona o cosa. // **pública**. Sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados.¹⁰²

El término opinión tiene diferentes significados y diversos usos según ciertos contextos:

- Opinión (Filosofía): Grado de posesión de la verdad respecto de un conocimiento que se afirma como verdadero sin tener garantía de su validez. Se contrapone a la certeza como posesión plena de la verdad que se afirma sin sombra de duda acerca de su validez.
- Opinión (Periodismo): La opinión es un género periodístico que se caracteriza por la exposición y argumentación del pensamiento de un personaje o medio de comunicación reconocido acerca de un tema.
- Opinión: Concepto valorativo que se tiene respecto a alguien, generalmente relativo a su fama.
- Opinión: Estado de creencia común que tiene una colectividad respecto a determinado asunto. Su validez lógica como verdad no se fundamenta en el grado de conocimiento sino en la participación como miembro del grupo social.

¹⁰² Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit., p. 1479.

- Opinión pública: Estado de creencia que se atribuye a una determinada sociedad en su conjunto.
- Estado de opinión: Situación que se da en una colectividad o grupo en un momento dado con respecto al estudio o tratamiento de un argumento determinado.

La opinión pública, como opinión política, se distingue de la ideología como el transporte del objeto o sujeto transportado. Realmente las opiniones manifiestan puntos de vista sin compromiso, pero tienen la fuerza de un energético capaz de movilizar cualquier concepto, verdadero o falso. La opinión se diferencia de la ideología en virtud de que, contrario a ésta, no pretende explicar nada; la ideología, en cambio, puede definirse, como lo propone Loewenstein, de la siguiente manera: “Un sistema cerrado de pensamientos y creencias que explican la actitud del hombre frente a la vida y su existencia en la sociedad, y que propugnan una determinada forma de conducta y acción que corresponde a dichos pensamientos y creencias, y que contribuye a realizarlos.”¹⁰³

¿Por qué es el proceso de opinión pública un proceso político fundamental? En una democracia constitucional, que reconoce las libertades públicas y las promueve y protege, la libertad de expresión y libre manifestación de las ideas es el piso donde se asienta el pluralismo y el respeto a los demás, a quienes no piensan igual. La opinión pública libre expresa el pluralismo y la libertad, pero ante todo hace posible el diálogo y el debate, sin los cuales la democracia, la república y el régimen constitucional, no serían posibles. Es cierto que la opinión está sujeta a los hechos; que regularmente son los hechos políticos, económicos, sociales, culturales, los que generan la diversidad de puntos de vista, de manera que, expresados éstos, los individuos pueden optar por uno u otro, o mostrarse indiferentes ante los mismos. Como dice Heller, una opinión de voluntad política

¹⁰³ Loewenstein, Karl. *op. cit.*

ampliamente compartida ayuda a la unidad, no **del** Estado, pero sí **en** el Estado. Es la unidad en la diversidad, o sea, la posibilidad del acuerdo y el consenso, indispensables para la sobrevivencia del régimen.

La Constitución sin duda alguna es el marco del proceso de opinión, dado que sin garantías constitucionales no habría ideas libres ni medios adecuados para su difusión. Por ello, el proceso de opinión requiere no sólo de ideas, sino también de medios; y todos en el régimen deben tener acceso a ambos para que pueda hablarse de régimen constitucional democrático.

1.3.9. El proceso de oposición.

En los regímenes democráticos, la oposición se refiere a los partidos o grupos políticos que se manifiestan en desacuerdo con el gobierno o con el propio régimen político. También es el conjunto de miembros del Parlamento, de uno o más grupos partidistas, que actúan frente al grupo parlamentario gobiernista, sea éste mayoritario o minoritario. La oposición implica el juego de los contrarios. En la democracia —se dice— gobiernan las mayorías con el concurso de las minorías. Estas, según Duverger, participan en colaboración y generalmente en oposición, porque el sistema constitucional les permite la opción de volverse mayoría y mientras tanto no tener el riesgo de ser exterminadas. La democracia, como dice G. Vedel, es siempre diálogo y por ello oposición y coincidencia. La oposición pone en juego a todos los actores del régimen y éste se mantiene o se modifica de acuerdo con la fuerza y la calidad de la oposición. Por eso es un proceso político fundamental en la lucha por el poder en todas sus manifestaciones.

1.3.10. El proceso de reivindicación.

Los miembros de una sociedad democrática tienen libertad a reclamar aquello sobre lo cual creen tener un derecho y uno de los procesos fundamentales consiste precisamente en **el establecimiento de las acciones, mecanismos y**

pasos a través de los cuales los societarios, ya sea de manera individual o como grupo organizado (o relativamente organizado) pueden reclamar lo suyo o lo que consideran que les pertenece y que no poseen.

Como ocurre con los demás procesos, el de *reivindicación* se puede relacionar con el proceso de oposición, dado que algunos de los movimientos de oposición enarbolan como bandera o ideario político a las reivindicaciones, ya sean sociales (en general) o de grupo específico. Igualmente, dado que se está analizando la reivindicación como un proceso, éste se puede dar tanto dentro de los márgenes de la legalidad, como fuera de ellos, depende si el sistema jurídico-político ha establecido los cauces institucionales y jurídicos para que la reivindicación siga ese derrotero o si no se encuentra previsto y entonces, la reivindicación puede adoptar formas violentas. En este texto nos referimos al proceso político de reivindicación que se expresa institucionalmente, a través, del ejercicio de derechos reconocidos y en el contexto de la democracia constitucional. De acuerdo con Maurice Duverger,¹⁰⁴ los Parlamentos ejercen una función de reclamación y de impugnación, o sea, de reivindicación y oposición, que regularmente se manifiestan de manera conjunta en el contexto de las asambleas parlamentarias. Esto es así, porque la oposición sólo puede legitimarse si es capaz de hacer valer su influencia en la petición y reclamo de soluciones para sí y para la sociedad en su conjunto, para el *pueblo*. Sin embargo, las reivindicaciones institucionales pueden salir de los espacios parlamentarios y ocupar las calles, las plazas públicas, los medios de comunicación, las aulas de las escuelas o los cubículos de los intelectuales. El derecho de petición que consagra la Constitución es el fundamento, junto con la libertad de expresión y de manifestación de las ideas y de asociación, de las peticiones y reclamaciones.

El proceso de reivindicación es muy difícil de precisar institucionalmente fuera de las asambleas legislativas y más allá del derecho de petición consagrado constitucionalmente. Sin embargo, la democracia sería inexistente sin

¹⁰⁴ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 189-190.

reivindicaciones procedentes de otros grupos que no sean el gobierno. La reivindicación es poder parlamentario, y también poder social, pero debemos distinguirlo de la amenaza delincuencia, el terrorismo y la rebelión. La democracia constitucional debe ampliar cada vez más los cauces de las reivindicaciones populares: la negociación, el diálogo, el intercambio, como fórmulas obligatorias legalmente definidas. El proceso de reivindicación es fundamental porque la democracia constitucional coexiste con una sociedad callada, inerte y conformista. Para entender el proceso de reivindicación debemos reconocer, como lo hace Bobbio, que nos encontramos en el tiempo de los derechos, particularmente de los derechos sociales.

1.4. Los actores de los procesos democráticos.

En el proceso democrático participan diversos actores; entre los que pueden mencionarse a los siguientes:

- A. Las instituciones representativas
- B. Los partidos políticos
- C. Los sistemas electorales
- D. El sufragio y los electores
- E. Los ciudadanos
- F. La separación de los poderes
- G. El parlamento
- H. Los gobernantes (o el *gobierno*)
- I. Las jurisdicciones
- J. La opinión pública

Cabe señalar que la separación de poderes, más que un actor, es uno de los marcos institucionales en el cual deben actuar los poderes legalmente constituidos.

Dado que el Estado tiene el monopolio de la violencia legítima, resulta fundamental analizar el contexto dentro del cual se puede ejercer tanto la violencia como la orientación (menos directa y drástica) de la conducta de los integrantes de la sociedad.

1.4.1. Las instituciones representativas.

Las democracias contemporáneas son democracias representativas, es decir, que están fundadas en el principio de que los gobernantes deben ser elegidos por el voto popular, el sufragio universal libre y directo. Los ciudadanos sólo pueden seleccionar a sus representantes si se organizan en, o si reciben el auxilio de, los partidos políticos. Si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás salvo que haya dado su consentimiento para ello. Así surgen las elecciones, que no son por una vez y para siempre, sino que deben renovarse a intervalos regulares bastante cortos.

Las teorías de la representación popular arrancan en los siglos XVII y XVIII, pues las democracias antiguas eran democracias directas. Se reconoce la *representación fraccionada* y la *representación nacional*, para responder a las preguntas: “¿Quién es representado por el mecanismo de la elección? ¿Cada elector en particular o la comunidad de los electores en su conjunto?”¹⁰⁵ Son dos las tesis que pretenden una respuesta:

1º *La representación fraccionada* es considerada por Juan Jacobo Rousseau, para quien “la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular”. Si el Estado está compuesto de 10,000 ciudadanos, cada uno de ellos tiene la diezmilésima parte de la autoridad soberana. Es la tesis de la *soberanía fraccionada*, muy democrática, que conduce al *sufragio universal*, a la teoría del *electorado derecho* (un ciudadano—un voto) y que Rousseau expresa diciendo: “El

¹⁰⁵ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 115-128.

derecho de voto es un derecho que no puede ser arrebatado a los ciudadanos por nada”. Conduce igualmente a la teoría del *mandato imperativo*, “en la cual el elegido está atado a la voluntad del elector.” Esta teoría ha tenido que ser atemperada por la existencia de los partidos políticos, que conduce a una colectivización de la representación, muy diferente a la representación fraccionada.

2º *La representación nacional*, basada en la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a ciudadanos, sino a la “nación”, a la colectividad de los ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen. Si esto es así, el poder electoral se atribuye a los ciudadanos “como órganos del estado encargados de designar a los representantes de la nación. Los ciudadanos cumplen una función pública, no ejercen un derecho; el sufragio no tiene por qué ser universal, es la teoría del “electorado función” y así, un diputado no representa a sus electores y a su circunscripción, sino que “el conjunto de los diputados representa a toda la nación”. Como ésta no puede expresarse por sí misma, los diputados son la única expresión posible de la voluntad nacional, pues ejercen un “mandato representativo”.

En la realidad, las instituciones representativas que se impusieron en los países democráticos tomaron parte de ambas teorías, particularmente el sufragio universal. Sin embargo, la democracia representativa ha decaído en razón de la ineficacia o desprestigio de las instituciones representativas: elecciones, votos, partidos. Hoy se habla cada vez de manera más enfática y frecuente de “democracia participativa”, entendiendo por ésta una democracia que permite a los ciudadanos no sólo votar, sino también participar en la toma de decisiones, a través de instituciones como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato (*recall*) las candidaturas independientes sin partidos, y otras formas más que la tecnología moderna propicia y permite.

Cualquiera que sea la teoría que se adopte, es claro que las sociedades democráticas pugnan por una representación que permita reflejar sus diversos intereses y que los satisfaga equitativamente. De ello nos ocuparemos al referirnos a los procesos electoral y legislativo.

3º Representación jurídica y representación sociológica. Para la comprensión integral del carácter representativo de los parlamentos se requiere complementar la idea de la representación incluyendo los conceptos de la representación jurídica y la representación sociológica. La primera se explica en el sentido de que una persona llamada mandante (el elector) otorga a otra llamada mandatario (el elegido) el poder para actuar en su nombre, lo cual constituye el mandato. Además de esta noción jurídica, existe otra en la que no aparece la relación entre mandante y mandatario, sino una relación fáctica entre la opinión o tendencia ideológica expresada en las elecciones y la composición del parlamento que surge de la opinión o tendencia. Entre mayor parecido haya entre “opinión” y “composición parlamentaria”, más cerca estará el parlamento de ser un reflejo de la realidad social. Esta es la representación sociológica, cuyo modelo ideal corresponde más a las normas que rigen el comportamiento electoral de los integrantes del sistema electoral, que a las normas del comportamiento parlamentario reguladoras de la estructura y funciones de los órganos representativos. La representación sociológica da fundamento y sostén a los sistemas electorales de representación proporcional y de hecho puede expresar sólo opiniones cuando el elector vota por partidos que por sí solos están imposibilitados de formar gobierno. Representar opiniones es también una posibilidad de los parlamentos, cuya organización debe responder igualmente a la necesidad de participación política de corrientes poco significativas desde el punto de vista numérico, pero que alcanzan unos pocos asientos en las Cámaras.

Finalmente los diputados pueden representar a la vez al conjunto nacional y a las comunidades particulares de las que provienen: distrito, ciudad, profesión, organización social o económica, sector, etc. Dice Duverger al respecto:

Los parlamentos aseguran siempre convenientemente las “representaciones particulares”. Pese a las teorías jurídicas, los ciudadanos consideran a los diputados como defensores de las circunscripciones locales y de los intereses corporativos cerca de los poderes públicos. Sólo expresan al mismo tiempo una “representación global” a escala nacional si están encuadrados en partidos políticos disciplinados que correspondan a una política general determinada. Por el contrario, en el caso de partidos indisciplinados y heterogéneos, en que cada diputado es libre de actuar y votar como prefiera, la representación global a nivel parlamentario no está asegurada. En este caso sólo puede estarlo a través de la elección nacional del jefe de gobierno en un régimen presidencial.¹⁰⁶

Son numerosas y por demás interesantes las conclusiones que pueden sacarse respecto del papel que debe jugar el Parlamento en relación con su carácter representativo y la forma en que ello debe reflejarse en su organización y estructura.

1.4.2. Los partidos políticos.

Durante mucho tiempo, desde su creación en la era moderna y en el periodo en el cual se pensó que el ideal o meta de la democracia era la democracia representativa, se asumió a la democracia simplemente como una forma de estructurar el proceso de elección de los gobernantes, pero que más allá no tenía objetivos o finalidades claras o incluso, no las tenía propias. En ese contexto, se concibió que los partidos políticos eran la vía idónea para la participación y la representación política. Todavía algunas legislaciones mantienen como único acceso al poder, la participación de los candidatos a través de partidos políticos, y encubren bajo esa restricción la idea de que la participación más idónea en la vida democrática es a través de ellos. Esto conforma una perspectiva tal que deriva en un virtual monopolio de los partidos políticos, definido por Giner como “partidocracia”; sin embargo, antes de abordar esa desviación, analizaremos la definición de los partidos políticos.

¹⁰⁶ *Idem*, pp. 115-128.

En el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se dice que en el presente, la doctrina conceptúa a los partidos políticos como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder, a fin de hacer valer el programa político, económico y social al que se comprometen sus miembros. Al respecto, Robert Michels concebía a los partidos políticos como organizaciones de combate, en el sentido político del término. “En este orden de ideas se puede afirmar que le corresponde a los partidos políticos reflejar la posición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral, e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes.”¹⁰⁷

Salvador Giner menciona que hay dos tipos clásicos de partidos tradicionalmente aceptados: los de masas y los de cuadros (Duverger). Los primeros incorporan un alto número de afiliados para su labor de activismo político y la extensión de sus propuestas a los diversos sectores sociales. Los segundos poseen una reducida militancia y priorizan los criterios de eficacia electoral en la consecución de sus objetivos políticos. Sin embargo, tal y como lo señala el sociólogo español, las características de ambos tipos de modelos se han entremezclado, de tal forma que es difícil encontrar en la actualidad partidos con características eminentemente de masas o solamente de cuadros. El mecanismo de variación planteado por Giner es que: Muchos de los partidos han pasado a un primer plano las actividades de persuasión electoral a través de los medios de comunicación de masas, esto con el fin de mejorar su oferta electoral y consolidar una imagen pública atractiva para el mayor número de electores. Giner describe ya uno de los fenómenos más recurrentes en el escenario político nacional, los partidos que se pueden etiquetar como *catch-all* (atrápalo todo), con vocación de acaparar un respaldo amplio de los ciudadanos. Su finalidad de apropiarse de

¹⁰⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, 10ª edición, Edit. Porrúa, 1997, México, p. 2342.

numerosos reclamos electorales le lleva a adoptar posiciones generalistas y a realizar promesas en ocasiones incompatibles entre sí.¹⁰⁸

Las razones por las cuales se estructuran los partidos políticos, ya sea como partidos de masas o de cuadros son muy diversas. Respecto de los partidos de cuadros, entre las razones que podemos encontrar son las siguientes:

- Que sean la expresión de los intereses de una élite, ya sea económica o de otro tipo y que no esté interesada en admitir miembros que no estén conformes con la defensa de dichos intereses.
- Que surjan en la clandestinidad y para evitar que sean descubiertos por las fuerzas represivas del Estado, decidan permanecer cerrados, en tanto van consolidando sus estructuras.
- Que desean mantener su pureza ideológica y entonces, el proceso de selección y adoctrinamiento es muy riguroso.

Respecto de los partidos de masas, las razones por las cuales se constituyen como tales pueden ser las siguientes:

- Se encuentran inmersos en un panorama electoral muy competido, de tal manera que no tienen mucho tiempo para formar conscientemente cuadros ideológicamente consistentes, sino que su supervivencia en el panorama político depende del porcentaje de votos obtenidos.
- Constituyen el partido político hegemónico y las condiciones y reglas del sistema electoral están dispuestas de tal forma que es difícil que puedan tener competidores serios (que amenacen su posición), entonces, para dar

¹⁰⁸ Giner, Salvador; Lamo de Espinosa, Emilio; Torres, Cristóbal. *Diccionario de Sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p 560.

una imagen de fortaleza, suman o acogen las más variadas corrientes políticas.

- Una variante de esta modalidad se da en el caso de los partidos políticos de regímenes autoritarios y corporativistas, como fue el caso del fascismo, del comunismo en su fase más autoritaria y del corporativismo mexicano que sucedió a la consolidación de las instituciones revolucionarias y hasta el fin del modelo del desarrollo estabilizador.

Según Max Weber, el partido político es “una asociación ... dirigida a un fin deliberado, ya sea éste ‘objetivo’ como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea ‘personal’, es decir tendientes a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendientes a todos estos fines al mismo tiempo”. Para Bobbio esto pone de relieve el carácter asociativo del partido político, la naturaleza de su accionar- que se dirige esencialmente a la conquista del poder político dentro de una comunidad-, la multiplicidad de impulsos y motivaciones que conducen a una acción política asociada a la realización de fines “objetivos” y “personales”.

Concebido así el partido político comprende formaciones sociales diversas, desde grupos unidos por vínculos personales y particularistas (e incluso familiares, como sucede con algunos partidos políticos en países de tradición caudillista), a las organizaciones complejas de estilo burocrático e impersonal, cuya finalidad principal es defender el poder político. Bobbio trata de distinguir a los verdaderos partidos políticos en sentido estricto, los cuales surgen “cuando el sistema político ha logrado un grado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división del trabajo que implica, por un lado, un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participan más partes del sistema, por el otro, que entre estos partidos estén comprendidos, los representantes de aquellos quienes remiten las

decisiones políticas.”¹⁰⁹ Es decir, el surgimiento de los partidos políticos se encuentra estrechamente vinculado con la concepción y práctica de la política como vocación y como profesión, lo cual sucede, de conformidad con el propio Weber, cuando las personas que se dedican a la política toman “la conciencia de tener una influencia sobre los hombres, de participar en el poder sobre ello y, sobre todo, el sentimiento de manejar los hilos de los acontecimientos históricos importantes elevan al político profesional, incluso al que se ocupa de posiciones formalmente modestas, por encima de lo cotidiano.”¹¹⁰

El resto de las organizaciones políticas que no tienen dichas características mencionadas, no pueden ser consideradas como partidos políticos en un sentido estricto. Adicionalmente, Bobbio considera que los partidos políticos surgen a la vida a partir del momento en que se reconoce teóricamente y en la práctica al pueblo el derecho de participar en la gestión del poder político, se le permite asociarse con ese fin y se crean los instrumentos organizativos pertinentes, pero además implica la participación del propio pueblo. Es decir, cuando se instauran dentro de un régimen las elecciones democráticas, principalmente para la integración de los parlamentos.

Maurice Duverger afirma que: “Los partidos políticos han nacido y se han desarrollado al mismo tiempo que los procedimientos electorales y parlamentarios. Aparecieron en principio bajo la forma de comités electorales encargados al mismo tiempo, de dar a un candidato apoyo de notabilidades y de reunir los fondos necesarios para la campaña. En el marco de las Asambleas, se vio así desarrollarse grupos parlamentarios, que reunían a los diputados de la misma tendencia con vistas a una acción común. Este acercamiento de los diputados en

¹⁰⁹ Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*, Tomo L-Z, 15ª edición, Siglo XXI Editores, 2007, México, p. 1153.

¹¹⁰ Weber, Max. *El Político y el Científico*, Alianza Editorial, S.A., 7ª. reimpression en “Área de conocimiento: Ciencias sociales”, 2005. Madrid, 1967, p 153.

la cúspide originaba naturalmente tentativas de la federación de sus comités electorales en la base; así se crearon los primeros partidos políticos.”¹¹¹

Actualmente, en la consolidación de la democracia representativa y la adopción de formas semidirectas de participación ciudadana, los partidos políticos se forman y desaparecen bajo circunstancias que van más allá de los intereses puramente electorales y de actividad parlamentaria. Como formas de organización ciudadana, mediante las cuales los gobernados pueden acceder al ejercicio del poder público¹¹², los partidos políticos encuentran sus orígenes en la defensa de intereses económicos, políticos y sociales diversos, lo cual ha prolijado la proliferación de los mismos, fenómeno que ha encontrado un medio de control en el establecimiento dentro de las normas de los sistemas electorales, umbrales de votación requeridos, para que los partidos conserven su registro como tales.

Por último, vale la pena citar la definición de *Partidocracia*:

El término se utiliza en algunos contextos europeos después de la Segunda Guerra Mundial, para referirse a un fenómeno que adquiere dimensiones inusitadas cuantitativamente hablando: la presencia y asentamiento social y político de los partidos de masas. El fenómeno no es nuevo porque Alemania, Francia e Italia habían ya tenido la experiencia de los partidos de masas, desde principios de siglo, pero su carácter insólito está en que por un lado los pequeños partidos moderados son eliminados o drásticamente redimensionados y por otro los partidos de masas adquieren prácticamente un monopolio sobre la actividad política. Partidocracia significa, más que gobierno de los partidos, un dominio verdadero de éstos o una expansión de sus ambiciones de dominio. El término, se utiliza en forma crítica por parte de autores y hombres políticos que se pueden considerar en sentido amplio liberales.¹¹³

Una manifestación de esa partidocracia, sería también la propensión o tendencia a que la actividad política se pretenda monopolizar a través de los partidos, sin dejar a los particulares otras opciones de ingreso al juego político (al menos otras opciones jurídicamente reconocidas).

¹¹¹ Duverger, Maurice, *Sociología Política, op., cit.*, p. 307.

¹¹² Artículo 41, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹³ *Idem*, p. 1140.

La partidocracia es uno de los resultados naturales de la representación y el régimen representativo, aunque por otra parte es la expresión más contundente del totalitarismo de partido único y de los sistemas de partido hegemónico o muy dominante. En estos modelos existe una aparente legitimación democrática, en la medida en que la “Constitución” del Estado asigna al “partido” una función totalizadora de la política y el gobierno y hace recaer en él no sólo la gobernabilidad sino también la soberanía. Ninguna lealtad individual y colectiva de orden político y aún moral es más exigida y más entrañable que la lealtad al partido. La dualidad entre la dirección del Estado y la conducción del partido en un líder y su camarilla (*nomenklatura*, fue el nombre con el que se conoció en la desaparecida URSS), es la expresión más notable de la partidocracia totalitaria.

En el sistema político de democracia constitucional, la partidocracia se expresa de diversas formas, muchas de ellas jurídicamente asentadas y otras como fruto de la costumbre o de las circunstancias políticas. Las de orden jurídico refuerzan a las prácticas, si bien algunas de éstas son producto de la determinación legal. Sólo enumeraré algunas:

1. Los partidos políticos están reconocidos constitucionalmente como entidades si no públicas, sí de interés público.
2. Los partidos políticos reciben financiamiento público para sus actividades, mayor que el monto de las cuotas de sus miembros.
3. Los partidos políticos monopolizan la educación política de los ciudadanos, así como las funciones críticas de la sociedad y el gobierno, por encima de instituciones de la sociedad civil y sus organizaciones.
4. Los altos funcionarios públicos no elegidos popularmente son designados por su filiación política más que por sus méritos y especialidad, superando así a la carrera pública especializada. Algunos regímenes parlamentarios (gran Bretaña, Países

escandinavos, Países bajos, Israel, España, etc.) otorgan a los partidos de la mayoría un rol importante tanto en la constitución del gabinete como en la selección de ministros. En ciertos países, tal es el caso de Bélgica, Alemania federal, Italia, Austria, se puede calificar esta situación de *Partiestado* o de partidocracia, dado que el rol de las formaciones políticas es crucial.¹¹⁴

5. Los partidos políticos monopolizan legalmente las candidaturas a cargos de elección popular, lo cual priva a los ciudadanos y organizaciones no partidistas de la posibilidad de postularse libremente a los cargos de elección popular. En el caso mexicano existe la aparente contradicción entre la prerrogativa ciudadana de votar y ser votado para todos los cargos de elección, derecho consagrado en el artículo 35 de la Constitución federal, y la aparente exclusividad de los partidos para postular a los candidatos derivada del texto del artículo 41 constitucional, del Código Electoral y de la costumbre.¹¹⁵
6. El mantenimiento o la tendencia a restituir la “cláusula de gobernabilidad”, que implica la implantación “artificial” de la mayoría absoluta en el Congreso, con el argumento de lograr una garantía de gobernabilidad, pero que genera sobrerrepresentación de un partido en detrimento de otros, que por esa causa quedan subrepresentados, lo cual sirve a sus detractores como fundamento de su oposición.
7. El carácter determinante de los partidos en la conformación de los órganos de gobierno de las cámaras del Congreso y de las comisiones, lo que en realidad implica la sobredeterminación de los

¹¹⁴ Cfr. Duhamel, Olivier y Mény, Yves. *Dictionnaire constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992., p. 704.

¹¹⁵ La partidocracia ha contribuido paradójicamente a la crisis de los partidos y de las instituciones representativas, por lo que la opinión pública se hace eco de las demandas para aceptar candidatos independientes, reforzadas por las resoluciones de las cortes de derechos humanos. A partir de la V República, en Francia, los partidos políticos perdieron la influencia que poseían anteriormente en la formación de los gobiernos y en el reclutamiento del personal ministerial. En México está ocurriendo algo similar, no obstante la pérdida de espacios del presidencialismo.

partidos más grandes (no más de tres en el caso mexicano) en la toma de decisiones de todo orden.

8. La competencia entre las decisiones de partido y las decisiones de gobierno en los mismos asuntos, lo cual reduce la posibilidad de adoptar políticas de Estado. Esto se manifiesta en las fórmulas de negociación de políticas públicas y de presupuestos, que se dificultan o imposibilitan por la oposición de los partidos en el Parlamento.
9. El postergamiento de otras organizaciones como intermediarias entre la sociedad civil y las estructuras del estado, que ha provocado una tercera ola democrática, más de ciudadanos que de partidos, lo cual se refleja también en la conformación de los organismos electorales (Es el caso del Consejo General del IFE y los consejos estatales y distritales).
10. La sustitución de hecho de las instancias gubernamentales por los partidos en la formulación de las políticas y la canalización de las demandas de los grandes grupos de la sociedad.

1.4.3. Los sistemas electorales.

Por sistema electoral debemos entender el conjunto de instituciones y procedimientos, generalmente regulados por la ley en las sociedades modernas, que tienen como propósito la organización de los procesos de elección de representantes o gobernantes y la distribución de cargos.

Sistemas electorales

1. Los sistemas electorales aluden a las elecciones democráticas de los gobernantes. *Elección* viene del latín *electio-onis*, “acusativo de *electio*, participio pasivo de *eligere*, elegir, escoger, elegir por votación.

2. En las democracias representativas la lucha política asume un carácter abierto, transparente y competitivo entre diversas fuerzas ideológicas, las que se

manifiestan por medio del ejercicio de libertades políticas constitucionalmente reconocidas. La libertad de pensamiento y expresión, la libertad de reunión y de asociación con fines políticos, y la libertad de sufragio, entre otras, constituyen el sustrato de la democracia representativa, una de cuyas instituciones más importantes es la elección de los gobernantes, mediante procedimientos a cielo abierto, en comicios donde los contendientes escenifican una lucha sincera por los cargos públicos, los cuales se renuevan con cierta periodicidad. En la competencia electoral contemporánea los partidos políticos juegan un papel central, de manera que su intervención en las elecciones le proporciona un carácter específico al sistema electoral y al propio régimen político. Los sistemas electorales influyen en la determinación de los sistemas de partidos y a la vez son influidos por éstos, a tal grado que los efectos de esta relación han sido explicados en términos de leyes sociológicas por autores de la talla de Duverger y Sartori.

A primera vista, un sistema electoral es un método de selección de gobernantes, o sea, de detentadores del poder, por aquellos que son los propios destinatarios del poder; es decir, las elecciones están vinculadas de origen con la idea democrática de la política y el gobierno. Sin embargo, la variedad existente de sistemas electorales, prueba que unos pueden ser más eficaces que otros para asegurar representatividad, equidad, legitimidad y legalidad de las votaciones, razón por la cual los sistemas electorales siguen siendo la cuestión central de las democracias representativas, pues de ellos depende más que de otra cosa la garantía de la gobernabilidad de los estados democráticos modernos.

Para efectos parlamentarios, los sistemas electorales constituyen la forma en que “se repartirán los escaños de los diputados, teniendo en cuenta los sufragios expresados por los electores”, según lo explica Duverger, o bien: “un método de asignar cargos a los candidatos y a los partidos políticos, un procedimiento para traducir los votos en escaños”, de acuerdo a lo que expresa la *Enciclopedia de las*

*Instituciones Políticas*¹¹⁶. Estas definiciones privilegian, desde luego, las elecciones parlamentarias, en las que indirectamente se elige al gobierno, pero hay que reconocer que los sistemas electorales son igualmente relevantes para conducir y determinar la elección de los ejecutivos, particularmente en los regímenes presidenciales y semipresidenciales. Dieter Nohlen va un poco más allá al expresar que: “Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños”, aludiendo desde luego a que los sistemas electorales contienen los procedimientos que permiten a los electores manifestar a través del voto el partido o el candidato de su preferencia.

Un elemento coincidente en los diversos tratadistas respecto a los sistemas electorales, es el de considerar a éstos como factores explicativos de las características que asumen la organización y el funcionamiento de los sistemas de partidos. Hay también coincidencias respecto a que los sistemas electorales constituyen la llave maestra para conseguir el mayor equilibrio entre número de votos por partido y número de asientos en los parlamentos plurales. Los sistemas electorales pueden conseguir, en consecuencia, según lo disponga la correlación de fuerzas políticas de que se trate, una adecuada representación, o una más o menos abrupta *sobre o sub representación*, lo cual generará a la vez efectos políticos en los otros componentes del sistema, particularmente en lo que se refiere al régimen de partidos políticos. Está aún por explorarse la correlación existente entre el sistema electoral y la participación de los electores en las votaciones, pues se aventura la hipótesis de que un sistema de simple mayoría desalienta la participación, mientras que la representación proporcional tiende a abatir el abstencionismo porque disminuye o evita el desperdicio de los votos.

Según Bogdanor, los sistemas electorales pueden analizarse en tres dimensiones. Primero, el método de calcular votos o “fórmula electoral” —los tres

¹¹⁶ Cfr. Bogdanor, Vernon. *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

sistemas principales son la mayoría relativa, la mayoría absoluta y el proporcional; segundo, el tamaño de la *circunscripción* o “magnitud del distrito”— las circunscripciones pueden ser uninominales, plurinominales o nacionales; y tercero, la opción de candidatos que tiene el elector.¹¹⁷

Duverger, por su parte, reconoce sistemas de escrutinio mayoritario a una o dos vueltas, representación proporcional y regímenes mixtos.

Una buena síntesis de lo que son estos sistemas electorales la ofrece Sartori, cuando afirma:

En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido. Pero cada sistema —dice Sartori— permite muchas variaciones.¹¹⁸

Por lo que se refiere a los sistemas mixtos, se reconoce que son medio proporcionales, medio mayoritarios. El ejemplo más sobresaliente es el doble voto alemán, en el que cada elector dispone de dos papeletas de voto, una para elegir al diputado de la circunscripción uninominal y otra para seleccionar un partido y de esta manera elegir diputados plurinominales de representación proporcional. Desde luego, en la experiencia alemana el *bundestag* se integra con la mitad de diputados de mayoría relativa y la otra mitad con los de representación proporcional.

Los sistemas electorales pueden ir acompañados de lo que la doctrina llama “el premio a la mayoría”, lo cual entraña una manera legal de legitimar la sobrerrepresentación, como ocurría en el sistema usado en Argentina hasta 1962 o

¹¹⁷ *Idem*, p. 675-679.

¹¹⁸ Sartori, Giovanni. *op. cit.*

la fórmula adoptada desde hace tiempo por Paraguay, pero que no deja de estar presente en el método de alianzas europeo denominada *apparentement* (emparentamiento).

Las fórmulas para convertir los votos en escaños o curules, dentro de la representación proporcional, son numerosas y cada una de ellas provoca resultados específicos en la composición de los parlamentos y en el régimen de partidos. La proporcionalidad del reparto de asientos también depende de la combinación entre aquella fórmula y, por ejemplo, el tamaño de las circunscripciones electorales y la existencia o no del *ballotage* o elección a dos vueltas. Esto último no es privativo de la *representación proporcional*, pero sí lo es el escrutinio de lista frente al escrutinio uninominal, más propio de los sistemas mayoritarios. Las fórmulas que se utilizan para repartir las curules de representación proporcional son:

1. El voto único intransferible;
2. El método del mayor residuo o resto mayor;
3. El método de D'Hondt o del mayor promedio; y
4. La fórmula Sainte-lague. Así, mientras el método del resto mayor o del mayor residuo beneficia más a los partidos pequeños, el método de D'Hondt, preferido en la mitad de los países latinoamericanos, favorece a los partidos más grandes.

Estamos ahora en posibilidad de precisar la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos. En 1945 Duverger formuló lo que él mismo llama tres leyes sociológicas fundamentales:

- 1o. El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo;
- 2o. La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros;

- 3o. El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas.

A partir de las leyes sociológicas de Duverger se ha suscitado una interesante discusión que pretende restarle validez, pero que en el fondo robustece la convicción de la real influencia de los sistemas electorales sobre el número y aún sobre la calidad de los partidos. Nohlen, por ejemplo, afirma que dichas leyes “son en varios sentidos erróneas o inadecuadas” y cita experiencias que las contradicen. De la misma manera Sartori cuestiona a Duverger y, basado en datos empíricos las transforma en cuatro leyes “formuladas en términos de condiciones necesarias y suficientes”, mediante las cuales parece probar, entre otras afirmaciones, que el efecto multiplicador de la *representación proporcional* es una “ilusión óptica”.

Los sistemas electorales en América Latina están delineados por sus turbulentos sistemas políticos, por la frecuencia e intensidad de sus movimientos sociales y por el reciente despertar de fuerzas democráticas que exigen cambios definitivos para el establecimiento de un régimen constitucional moderno y estable. Hay una rica literatura acerca de estos temas, que cada vez más ocupan la atención de especialistas y de políticos militantes. El libro de Dieter Nohlen *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*¹¹⁹, es una síntesis ilustrativa de lo que ocurre al respecto en la región y una descripción integral de los diversos sistemas que funcionan en los países latinoamericanos.

Un hecho singular de las naciones latinoamericanas es que en ellas opera el régimen presidencial, lo cual implica la existencia de elecciones del Ejecutivo y el Legislativo al mismo tiempo, provocando una interrelación entre ambas que varía de intensidad, de acuerdo a si se realizan o no simultáneamente. Nohlen distingue

¹¹⁹ Nohlen, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, IJ-UNAM, 1ª edición, 1993, México.

tres grados: “Baja simultaneidad (se da cuando estas elecciones se llevan a cabo en el mismo día); simultaneidad mediana (se produce cuando se sufraga con la misma boleta); alta simultaneidad (existe cuando el elector tiene un sólo voto)”. De dieciocho países latinoamericanos, sólo Brasil, Chile y Colombia no realizan elecciones simultáneas de parlamento y Presidente. El interés sobre esta cuestión estriba en advertir los efectos de la simultaneidad en los resultados electorales por partido y la atracción que un buen candidato presidencial puede ejercer sobre la votación parlamentaria. Los niveles de influencia, dice Nohlen:

... pueden ser afectados por el sólo *timing* de las elecciones para los diversos órganos (ninguna o baja simultaneidad). Y más allá de la cuestión sobre los posibles efectos de, por ejemplo, la igual o desigual duración del mandato (baja simultaneidad), se encuentra el problema de cuál es, desde el punto de vista político-constitucional, la mejor solución respectiva en relación con las estructuras político-partidistas existentes, la capacidad de desempeño gubernamental frente a demandas políticas al sistema de gobierno, o sea, la gobernabilidad.

Respecto a la elección de Presidente de la República, la duración del mandato¹²⁰ es de cuatro años en seis países (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Honduras); de cinco años en nueve (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La reelección inmediata sólo es válida en Argentina, Dominicana, Paraguay y Perú; mientras que la reelección pasado un periodo se admite en Bolivia, Brasil, Colombia y Uruguay, en tanto que Panamá la acepta pasados diez años, o sea, dos periodos constitucionales. La no reelección absoluta es norma constitucional en Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México, mientras que Venezuela la acepta indefinidamente, lo cual implica la constitucionalidad de la dictadura.¹²¹

Como lo afirma Dieter Nohlen, el debate y cuestionamiento de los sistemas electorales es mucho más intenso en América Latina que en Europa y tal vez que

¹²⁰ Todos estos datos deben tomarse con reservas, dado que los calendarios varían con frecuencia, así como la duración de los mandatos.

¹²¹ El cambio constitucional mediante plebiscito en Venezuela para la reelección de Chávez, se dio el 1 de diciembre de 2007.

en el resto de los países que han ingresado a la democracia representativa y parlamentaria. En los países de la región latinoamericana es mucho más amplia la agenda de temas electorales en sus procesos de reforma que en otras latitudes, porque comprende tanto los problemas de la organización electoral, cuanto el derecho electoral y el sistema electoral mismo. Como quedó expuesto anteriormente, a esta intensidad del debate también contribuye el que en estos países tengan lugar tanto elecciones de presidente como elecciones parlamentarias o legislativas.

El funcionamiento de los sistemas electorales en Latinoamérica se correlaciona con la división de los países en circunscripciones territoriales para aplicar la regla de representación proporcional, en la que también cuenta el tamaño de estas demarcaciones y las posibilidades de poner en juego la práctica del *gerrymandering*, o sea, la formación deliberada de distritos electorales con ciertas mayorías predeterminadas. En segundo lugar, la regla general en estas naciones es que el elector tiene un solo voto para votar una lista, aunque puede darse el caso de Venezuela, en el que el elector tiene un voto para elegir la lista de la circunscripción proporcional y otro para votar por un candidato en el distrito uninominal. En tercer término, las candidaturas y las listas son regularmente cerradas y bloqueadas, salvo los casos especiales de Brasil, Panamá y Perú y las modalidades al respecto en Chile y Uruguay. Por último, el método de adjudicación de asientos parlamentarios más utilizado en los países latinoamericanos es el del cociente electoral simple, complementado por el de resto mayor; mientras que Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela usan el método D'Hondt. Uruguay es el único país de la región que aplica la representación proporcional pura o integral.¹²²

3. Para entender el sistema electoral mexicano, según lo consideran todos los analistas del mismo (José Woldenberg *et al.*, 1995; Arturo Núñez, 1993; Dieter

¹²² Nohlen, Dieter. *op. cit.*, p. 132 ss.

Nohlen, 1993, 1994 y 1998)¹²³, es preciso escudriñar en el régimen o contexto político en el que opera y que explica las numerosas reformas a las que ha estado y está sujeto. Es cierto —como afirma Nohlen—, que sin esta referencia a los aspectos contextuales del régimen político mexicano, “no serían ni inteligibles ni comprensibles en el sistema electoral mexicano, sus continuas reformas y la creciente complejidad del mismo” (1994, p. 243). El hecho de que el debate sobre la reforma electoral no haya concluido desde que en 1977 se realizó la más importante renovación política dentro del régimen de la Constitución de 1917, acusa sin duda alguna que las sucesivas transformaciones legales e institucionales, si bien han constituido avances importantes, no han satisfecho plenamente la demanda ciudadana de configurar un sistema que garantice elecciones integralmente democráticas. Es en estos términos que Woldenberg (*op. cit.*) considera el planteamiento de la actual etapa de revisión del sistema electoral de México, al afirmar:

Sabemos que muchos cambios centrales de la política mexicana se han originado a partir de nuevas reglas y nuevas instituciones, y que ha sido a través de ellas como el reclamo democrático ha ido cobrando forma y cuerpo”, si bien esto no significa para ellos que la realidad democrática se genere a partir de “buenas reglas”, sino que “las reglas para una contienda cabalmente democrática, son consecuencia de una realidad que ya las exige” (pp. 8-9). Nohlen (*op. cit.*, 1994), por su parte, descubre que el sistema electoral ha sido reformado continuamente casi en cada sexenio presidencial desde los años setenta, atendiendo, por un lado, a clamores por mayor democracia (es decir, pluralismo político y competencia real) y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado.

¹²³ Las referencias bibliográficas de este capítulo son de los siguientes autores y obras:

- Aguirre, Pedro; Becerra, Ricardo; Córdova, Lorenzo y Woldenberg, José. *Una reforma electoral para la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Núñez Jiménez, Arturo. *La reforma electoral de 1989 y 1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Nohlen concluye de esto que:

...cuando los comicios ofrecen un resultado algo inquietante para el PRI (Partido Revolucionario Institucional), esto es también motivo para una reforma política, en pro de la cual se articula todo un discurso de avance democrático, mientras que sustancialmente la reforma se hace en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante. El sistema electoral —rubrica Nohlen— ha sido uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano.

Lo anterior, sin embargo, sólo es parcialmente cierto a la luz de las reformas provocadas por los resultados electorales de las controvertidas elecciones federales de 1988, que obligaron al partido gobernante a afirmar que se estaba pasando de un régimen de partido dominante a otro más competitivo y a promover una reforma que asegurara *governabilidad* premiando ampliamente a la mayoría, mediante una posible sobrerrepresentación mínima de más de quince puntos porcentuales. En virtud de los resultados electorales de 1991 la “cláusula de gobernabilidad” no tuvo aplicación práctica, habiéndose derogado merced a nuevas reformas que rigieron los comicios de 1994, los cuales arrojaron otra vez resultados muy favorables al PRI. No obstante, la demanda por una mayor democratización electoral continúa, no sólo para evitar los supuestos o reales fraudes en los comicios, esgrimidos antaño, ni principalmente para eludir los conflictos poselectorales que tienden a diluirse, sino a garantizar la imparcialidad en los órganos, procedimientos y principios electorales; a obtener la equidad en la competencia electoral, particularmente en materia de financiamiento de los partidos, límites a los gastos de campaña, acceso a los medios de comunicación y otros capítulos de la misma índole; a incrementar la democratización en la integración o conformación de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; y, finalmente, a fortalecer y consolidar un sistema de partidos representativo, a través del mantenimiento de la figura del registro condicionado al resultado de la elección; quitar el derecho de participación a los partidos que no obtengan cuando menos el 2 por ciento de la votación en comicios federales, aumentar el umbral para que los partidos tengan derecho a diputados

de representación proporcional, eliminar trabas para la formación de coaliciones, y establecer la figura de las asociaciones políticas nacionales y regionales.¹²⁴

Respecto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, la Constitución les otorga el derecho al uso permanente de éstos, dejándole al Instituto Federal Electoral (IFE) según la última reforma en esta materia (13 de noviembre de 2007), la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, quienes quedan sujetos a las siguientes reglas estrictas:

1. En ningún momento los partidos podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, lo que conlleva a la restricción prohibitiva a toda persona física o moral de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, “ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”. Destaquemos que esta restricción se extiende a todos los Estados y el Distrito Federal en sus procesos electorales “conforme a la legislación aplicable”, de manera que, aun cuando se han unificado los calendarios para las elecciones federal, estatales y municipales, el cuidado en materia de propaganda política y electoral en el país ha convertido a la “normalidad democrática” mexicana en un intrínquilis normativo y en un factor de debate y controversia cuyo tema central es la violación del derecho a la libre expresión y manifestación de las ideas, cuestión resuelta jurisdiccionalmente a favor de su constitucionalidad, pero presente en los ámbitos académicos, periodísticos y eventualmente en los planteamientos periodísticos y de la opinión pública.

¹²⁴ Woldenberg, José. *op. cit.*

2. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos, deben “abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.
3. El IFE está habilitado para sancionar mediante procedimientos “expeditos” las violaciones mencionadas.
4. Adicionalmente a las restricciones a los partidos y a las personas físicas y morales, la Constitución prohíbe a los gobiernos a difundir durante las campañas en los medios de comunicación social “toda propaganda gubernamental”.

Al vincular las prohibiciones señaladas, con el hecho de la realización de procesos electorales, prácticamente todos los años y del funcionamiento de los órganos electorales en forma permanente, así como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que conoce en última instancia de todos los procesos, tanto federales como estatales y municipales, por lo cual sus salas regionales, que anteriormente funcionaban cada tres años y ahora son también permanentes, encontramos que el proceso electoral en México (de hecho en cada país) es permanente y fundamental y exhibe con claridad la interacción entre la Constitución real y la Constitución jurídica o formal.

El sistema electoral mexicano incluye la elección directa, mediante sufragio universal y secreto, a una sola vuelta, del presidente de la República; en este caso opera el sistema de mayoría relativa simple. Por lo que toca a la Cámara de Diputados, se integra por 500 representantes de la Nación, 300 de ellos elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, en distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Por lo que toca a la Cámara de Senadores, se integra por 128 senadores, dos por cada estado y el Distrito Federal, elegidos mediante el principio de votación mayoritaria relativa de los ciudadanos de cada entidad federativa, uno asignado a la primera minoría, o sea, al partido político que por sí

mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad correspondiente y 32 de representación proporcional votados en una sola circunscripción nacional. Considerando únicamente la elección de los diputados, puede afirmarse que en México opera un sistema electoral mixto con dominante mayoritario. Nohlen, hasta 1994, calificaba al mexicano como un “sistema segmentado mayoritario”, que a mediados de 1996 se encontraba sujeto a un proceso de revisión y de cambio inminente.

1.4.4. El sufragio y los electores.

Por sufragio se alude al voto, pero también al sistema de elección, entre otras acepciones:

Sufragio. (Del lat. *suffragium*). m. voto (|| parecer o dictamen explicado en una congregación). || 2. Sistema electoral para la provisión de cargos. || 3. Voto de quien tiene capacidad de elegir. || 4. Ayuda, favor o socorro. || 5. Obra buena que se aplica por las almas del purgatorio. || 6. consuetas. U. t. en sing. || ~ restringido. m. Aquel en que se reserva el derecho de voto para los ciudadanos que reúnen ciertas condiciones. || ~ universal. m. Aquel en que tienen derecho a participar todos los ciudadanos, salvo determinadas excepciones.¹²⁵

La segunda y la tercera de las acepciones son las más útiles en el análisis político y de Derecho Constitucional. Por sufragio se entiende, en sentido estricto, el voto, como el acto individual realizado por quien tiene derecho a hacerlo, de dar opinión respecto de algo. Desde elegir a un representante, de manera directa o indirecta, hasta opinar respecto de una decisión que tendrá consecuencias para una colectividad. Pero además alude a todo el sistema electoral que constituye el contexto en el cual se ejerce el derecho a votar u opinar sobre las decisiones que atañen a una colectividad. En este sentido, el análisis debe abarcar los siguientes apartados: 1. ¿Quién vota?; 2. ¿Por quién vota?; 3. ¿Cuándo vota?; 4. ¿Dónde vota?; 5. ¿Cómo vota?; y, 6. ¿Para qué vota? A todas estas preguntas se responde con el análisis del sistema electoral, el cual debe definirse como

¹²⁵ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo II, Espasa, 21ª ed., Madrid, 199, p. 1917.

conjunto de reglas jurídicas de carácter técnico que permiten convertir los votos en cargos públicos, particularmente en curules y escaños en las Cámaras parlamentarias, y, en el caso mexicano, además, en otros órganos colegiados de elección popular, como lo son los ayuntamientos municipales¹²⁶ y, desde luego las legislaturas de los Estados¹²⁷ y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal¹²⁸.

1º. En relación a la pregunta *¿Quién vota?* La respuesta es obvia: los ciudadanos, pero existen o han existido excepciones al respecto. El sufragio universal, que comprende a todos los varones y mujeres que cumplen ciertas condiciones de edad y modo de vida, no fue conseguido a plenitud sino hasta la segunda mitad del siglo XX y todavía existen limitaciones por razones de género en algunos países musulmanes y desde luego, en monarquías tradicionales y países del mundo no occidental. Es notable el caso de Suiza, que aprobó el voto a las mujeres hasta el año de 1971.

El *sufragio universal* no fue implantado desde el inicio de la democracia liberal electoral, sino que fue precedido por una fase transitoria, de larga duración, de *sufragio restringido*. Este asumió la forma de *sufragio censitario*, por condiciones de fortuna y que consiste en conceder derecho de voto nada más a los ciudadanos que pagan una cierta cantidad llamada “censo electoral”.

El *sufragio capacitario* obedece a principios similares pero pretende corregir la injusticia del voto censitario dando derecho de voto a quienes sin tener fortuna sin embargo, poseen capacidades intelectuales y el voto es un medio de cooptación o de atemperamiento de la crítica. Dice Duverger¹²⁹: “En cierto número

¹²⁶ El artículo 115 de la Constitución federal mexicana establece este principio, de la siguiente manera: “VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.”

¹²⁷ El tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución federal determina: “Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.”

¹²⁸ Igual determinación contiene el tercer párrafo del artículo 122, respecto de los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹²⁹ Duverger, Maurice. *op. cit.*, pp.144-146.

de Estados en vías de desarrollo, el derecho de sufragio sólo se concede a quienes son capaces, al menos, de leer la Constitución e incluso de explicarla...”.

Las limitaciones al sufragio universal han procedido por causa del sexo, por causa de la *edad*, por indignidad, por causa de la raza (En Estados Unidos, en los Estados del Sur y a los judíos en el gobierno de Hitler en Alemania, así como otros ejemplos de países diversos. También se han producido limitaciones a *los militares*, como en Francia durante la III República.

Las tendencias actuales son eliminar todas las restricciones y limitaciones (aun la edad se ha reducido) al derecho de voto. Sin embargo, es necesario que en las democracias representativas el ciudadano cumpla con requisitos de trámite para ejercer el derecho a votar y ser votado: en el primer caso, registrarse en las listas de electores en la circunscripción de su domicilio, trabajo o centro de estudio, según sea el caso, llamadas en la ley mexicana (COFIPE) lista nominal y padrón de electores, así como portar la credencial para votar para ejercer el sufragio y para los demás trámites o gestiones electorales.

2º. A la pregunta *¿por quién vota?* podemos ofrecer varias respuestas:

- a) El derecho correlativo al de votar es el de ser votado, de manera que en términos jurídicos todos los ciudadanos son susceptibles de ser votados para los cargos de elección popular.
- b) Sin embargo, existe una controversia de importancia capital respecto si, para ser votado, se requiere algo más que la sola voluntad, siempre que se cumplan los requisitos que establecen la Constitución y las leyes. En este caso nos enfrentamos a la cuestión de si las postulaciones deben

ser propuestas necesariamente por los partidos políticos, o si deben aceptarse las “candidaturas independientes”.¹³⁰

Esta última posibilidad, es una tendencia de la radicalización individualista de la democracia liberal y lleva el riesgo de lesionar seriamente a los partidos políticos y al sistema representativo en general. Para muchos, aceptar candidaturas independientes sólo debe ser resuelto por el voto y no a priori, negándolos, por reglas artificiales que restringen la libertad del llamado “voto pasivo”. En realidad lo que está en juego es la subsistencia de una forma de asumir la competencia electoral, pues con tal posibilidad se pone en crisis todo el proceso electoral, desde los registros, campañas, precampañas, propaganda, financiamiento, calificación de las elecciones, etc. Se trata en todo caso de una propuesta que para países como México, podrían implicar una regresión a los caudillismos, a los personalismos sin compromiso ideológico y al enaltecimiento de la demagogia.

No obstante lo anterior, las convenciones internacionales reconocen el derecho de todo ciudadano a ser aceptado como candidato sin más limitantes que cumplir con los requisitos legales. La Constitución mexicana, por cierto, establece como prerrogativa del ciudadano (Artículo 35, fracción II): “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”.

Como es fácil advertir, ese texto permite una interpretación en cualquiera de los sentidos: la ley puede exigir que sean postulados necesariamente por un partido político; o todo lo contrario, que basta con cumplir los requisitos individuales y nada más. A favor del primer sentido parece operar el propio artículo 41 constitucional, en cuanto reconoce a los partidos, la función de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

¹³⁰ *Vid infra, proceso electoral.*

Un segundo aspecto de esta pregunta estriba en precisar cuáles son los cargos de elección popular que están al alcance de los ciudadanos a través de su voto. La respuesta varía de acuerdo con el tipo de gobierno, pues en el régimen parlamentario el Jefe del Estado no es elegido por voto directo y el gobierno también es integrado por el Parlamento sin la intervención directa del voto ciudadano. En el régimen presidencial, en cambio, se elige tanto a los miembros del Parlamento (Cámara o Cámaras del Congreso o Legislatura), como al Presidente de la República, con lo cual se genera lo que la teoría llama régimen dual o de “doble soberanía”.

No en todos los países, de uno u otro tipo de régimen, se reconoce la elección de los miembros del Poder Judicial, sin que pueda señalarse la improcedencia o rechazo absoluto a esa posibilidad, que existe en algunos países y que en México existió en el siglo XIX. Desde luego, existe también la posibilidad de elección popular de los gobernantes y legisladores de los Estados, así como los ayuntamientos municipales.

3°. Un tema de relevancia actual y de importancia singular es el que encierra la pregunta *¿Cuándo vota?*

El principio democrático establece que las elecciones deben ser libres, sinceras, competitivas, a cielo abierto y en lapsos más o menos breves y regulares. La cuestión es si todos los gobernantes deben ser elegidos al mismo tiempo, o si deben darse fórmulas alternativas de sucesión, como renovar por mitades o por tercios las Cámaras. El problema se presenta con mayor intensidad en los regímenes federales, como el caso mexicano, que hasta antes de la última reforma experimentaba (y sufría) elecciones locales (gobernador, legisladores y ayuntamientos municipales) prácticamente todos los meses de todos los años, lo cual implica, como es obvio, múltiples problemas y gastos y desgastes. La reciente reforma constitucional parece contribuir a la solución de esta complicada situación, ya que determina lo siguiente:

Artículo 116. [...]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:
a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y *que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda*^{*}. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición.

Como puede advertirse, con la nueva redacción del texto constitucional podrán reducirse las fechas a cada año y se elimina que haya elecciones cada mes de todos los años. La reforma ya ha generado problemas de aplicación e instrumentación en algunas entidades, que han obligado a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los diferendos, pero para el futuro inmediato seguro será beneficiosa por la racionalidad que provee. No es de soslayar que la aplicación transitoria del precepto transcrito ha generado la prolongación o disminución de los períodos de ejercicio de algunos cargos electorales, incluyendo gobernadores, cámaras legislativas y ayuntamientos municipales.

Otra situación que reviste importancia singular en los procesos electorales vinculados con la dirección y sentido del voto de los electores, tiene que ver con los factores que inducen a votar por los partidos o por los candidatos, o bien emitir votos uniformes o diferenciados. A este respecto, las encuestas y estudios empíricos ofrecen descripciones y resultados sin mayor explicación, pero es un hecho que la democracia electoral es de enorme riqueza respecto del comportamiento político de las sociedades modernas y del proceso de individualización de la política por un lado, y los aspectos psicosociales de las preferencias electorales, por otro. La subrepresentación, el abstencionismo, las distorsiones del voto, son algunos fenómenos que se asocian a esta pregunta. Una cuestión diferente es el tema de la sobrerepresentación inducida, que significa que al partido ganador que obtenga un mínimo de escaños, se le

^{*}Cursivas del autor.

otorguen tantos más hasta que logre la mayoría absoluta de la Cámara. A esta fórmula se le denomina “cláusula de gobernabilidad”.

4°. *¿Dónde vota?* Parece una pregunta de perogrullo, pero tiene importantes aristas de índole jurídica, política y psicológica. Aparte del gran tema de la ubicación de las casillas, que puede influir sobre las motivaciones o desaliento electoral, hay varios apartados de consideración:

1. La división territorial de circunscripciones, distritos y secciones electorales.
2. El voto en el territorio nacional y en el extranjero.
3. La concurrencia electoral: elecciones nacionales o federales y estatales o regionales y municipales.

La división territorial en circunscripciones es un elemento técnico del sistema electoral que permite distribuir a los electores en porciones geográficas que equilibren el tamaño de aquéllas, no sólo desde el punto de vista geográfico, sino fundamentalmente demográfico y en ocasiones de carácter social y cultural. Se supone que si la división geográfica está relacionada con la elección por mayoría relativa de los representantes (diputados), cada distrito deberá contener un número de electores igual al promedio nacional. Pongamos por caso que el padrón electoral nacional esté integrado por diez millones de electores y deben elegirse 100 diputados en otros tantos distritos; cada uno de éstos debería poseer un padrón de ciudadanos electores de cien mil. Es obvio que una distribución matemáticamente perfecta es punto menos que imposible, sobre todo si la división en distritos debe tomar en cuenta la inclusión de municipios completos, o en el régimen federal entidades federativas igualmente completas. Lo anterior significa que ninguna sección o distrito electoral debe comprender ciudadanos de dos o más municipios ni de dos o más estados, lo cual vuelve realmente complejo el método técnico para efectuar la división electoral.

Duverger nos ilustra sobre otro aspecto conexo al descrito: “Supongamos dos circunscripciones que eligen cada una un diputado; la primera, poblada por 50,000 electores; la segunda, por 100,000. Oficialmente, cada elector no tiene más que un voto. Pero, de hecho, todo sucede como si los electores de la primera circunscripción tuvieran dos votos cada uno, y los electores de la segunda sólo uno; para la elección de diputados, cada uno de los primeros “pesa” dos veces menos que cada uno de los segundos”.¹³¹

En el ejemplo anterior es obvio que una distribución de ese carácter genera desigualdades de hecho en la representación; por ello, las técnicas modernas procuran que estas disparidades sean eliminadas o atemperadas, no obstante que la diferencia entre población rural y población urbana también influya en un fenómeno como la sobrerrepresentación, que por lo regular favorece a las zonas rurales, las cuales con menos votos obtienen la misma o mayor representación que las zonas urbanas.

Otro fenómeno frecuente es el *recorte de circunscripciones* que consiste en modificar caprichosamente dos circunscripciones vecinas a fin de asegurar el triunfo de una tendencia o un partido, reuniendo una mayoría de izquierda o derecha en el distrito de que se trate en forma por lo demás artificial. A esta técnica, de origen norteamericano, se le conoce como *gerrymander* en “homenaje” a su inventor, Gerry, gobernador de Massachussets en 1812.

A partir de que en México se creó el IFE (Instituto Federal Electoral) y las elecciones fueron institucionalizadas como una función del Estado, se eliminaron paulatinamente vicios como los mencionados, pues dicha función se ejerce o debe ejercerse bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

¹³¹ *Ibid*, p. 148.

El sistema electoral mixto que funciona en México implica que la geografía electoral se superponga en dos espacios: 300 distritos uninominales de mayoría relativa y cinco circunscripciones plurinominales en las que se eligen 200 diputados de representación proporcional, 40 en cada una de ellas. En otros países y sistemas pueden elegirse diputados de mayoría por lista, lo cual puede generar una mayor desigualdad en la representación.

También es notable la experiencia en México derivada de las diferencias étnicas y culturales, respecto de las cuales los partidos políticos reclaman con ardor una representación propia, de manera que se han llegado a considerar distritos específicamente indígenas.

Finalmente, el régimen federal provoca que haya una desigualdad en el voto que va más allá de aspectos meramente cuantitativos, para tener manifestaciones de orden sociopolítico. En efecto, es una constante que el número de distritos electorales federales, no coincida con el de distritos locales, lo que tiene efectos importantes al interior de los propios partidos y en las relaciones entre representantes locales y federales. Todavía hasta mediados de los 90, en el siglo pasado, en el Distrito Federal, por ejemplo, el número y territorio de los distritos federales y locales era igual, cuarenta en cada orden, pero en la actualidad sólo hay 27 distritos electorales federales, frente a 40 de orden local.

En otra línea de ideas, cuando el artículo 35 de la Constitución, fracción I, se reformó para quedar como prerrogativa de los ciudadanos “votar en las elecciones populares”, se abrió la puerta para que no estuviere condicionado su voto a emitirse *en la sección de su domicilio*, lo cual impedía que los mexicanos en el extranjero tuvieran ninguna posibilidad de participar sufragando en las elecciones de su país de origen. El consenso hasta ahora es que los mexicanos en el extranjero, aún con doble nacionalidad, sólo voten en elecciones para Presidente de la República.

El tercer aspecto de este apartado, relativo a la concurrencia de las elecciones federales, estatales y municipales, ya fue abordado al desarrollar el calendario electoral; no obstante, queda por señalar brevemente que la concurrencia temporal ha implicado acuerdos y convenios entre autoridades electorales de ambos órdenes de gobierno: federales y estatales (los municipios gozan a este respecto de autonomía), para el uso común del padrón y de las instalaciones y otros mecanismos durante la jornada electoral.

5°. La pregunta *¿Cómo vota?* no pretende hacer el análisis de resultados electorales, lo cual es un asunto casuístico que excede los objetivos de nuestro análisis. El propósito de este cuestionamiento es responder cuáles son los modos de expresión del voto, mismos que únicamente enumeraremos:

- 5.1 El sufragio directo: los electores eligen inmediatamente a los gobernantes.
- 5.2 El sufragio indirecto: los electores designan entre ellos delegados o electores de segundo grado que deben elegir a los gobernantes en una segunda elección. Este método asume diferentes modalidades, desde la elección del Presidente de los Estados Unidos, hasta la elección del gabinete y el jefe del mismo en el régimen parlamentario. Puede haber también elecciones de varios grados, con lo cual se propicia la desigualdad del sufragio.
- 5.3 El voto “múltiple”, en el que cada elector dispone solamente de un voto, pero puede votar en varias circunscripciones a la vez: en la sección de su domicilio, en la de la sede de su comercio, en la de su Universidad, etc., siempre que tenga “el placer de efectuar los desplazamientos necesarios”.¹³²

¹³² Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 147.

- 5.4 El voto plural, en el que un elector dispone directamente de varios votos, dependiendo de su condición económica y familiar.
- 5.5 El sufragio familiar. Puede adoptar formas diversas, como voto familiar integral en el que se atribuye al jefe de familia tantos votos, además del suyo, como hijos menores convivan con él; voto familiar ponderado o mitigado que sólo le atribuye al padre un voto más.
- 5.6 El sistema dominante por supuesto es el clásico de “un ciudadano un voto”, que es el punto de partida para asegurar la equidad electoral y el único que puede otorgar certidumbre a los procesos electorales aún en el contexto de incertidumbre que por necesidad priva en las elecciones democráticas.

6°. *¿Para qué vota el ciudadano?* No se trata de descubrir las motivaciones ni los proyectos o coincidencias ideológicas, las cuales se dan por descontadas en contiendas electorales democráticas en las que las tácticas y estrategias cunden a través de propaganda y mensajes en las conciencias de cada elector. Se trata más bien de saber en cuántas elecciones participa, cuáles son los cargos que tiene que decidir con sus votos, que en un país como México se elevan a varios miles, de manera que se cumpla el ideal democrático de que el mayor número de ciudadanos participe en el mayor número de decisiones de la polis.¹³³

¹³³ El número de cargos de elección popular en México se ofrece en el siguiente cuadro:
NÚMERO DE CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN MÉXICO (A julio de 2011)

Presidente de la República	1
Gobernadores	31
Senadores de la República	128
Diputados Federales	500
Diputados Locales	1056
Presidentes Municipales	2436
Jefe de Gobierno del D.F.	1
Jefe Delegacional (D.F.)	16
Diputado a la Asamblea Legislativa del D.F.	66
Total	4235

Como ya vimos, en el Derecho Constitucional se habla de un “Derecho de participación en los asuntos públicos, que se manifiesta, bien concurriendo a formar la voluntad del cuerpo electoral (derecho de sufragio activo), bien concurriendo como candidato en un proceso electoral (derecho de sufragio pasivo)”¹³⁴.

En la mayoría de los países democráticos, el derecho a votar se encuentra consagrado en las constituciones respectivas. Se considera como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos. La declaratoria de la democracia como forma de gobierno, generalmente se respalda a nivel constitucional con el derecho a votar y ser votado, a participar libremente en las elecciones y con el establecimiento, en la legislación secundaria, de un conjunto de normas que hacen operativas esas disposiciones constitucionales, lo cual integra el sistema electoral.

El proceso de consolidación del sufragio universal, lo más amplio posible, ha sido un camino relativamente largo, que inicia con sufragios restringidos, en primer lugar al sexo (solamente los hombres podían votar) y a consideraciones de orden económico y educativo (podían votar solamente los varones que acreditaran tener propiedades inmuebles o una determinada riqueza y que además tuvieran un nivel cultural o de estudios formales), posteriormente, el voto se extiende a todos los varones, sin distinción, por razones culturales o económicas y finalmente, se extiende a todas las mujeres.

Respecto a la restricción en relación con los connacionales que se encuentran en el extranjero (como residentes) y los propios extranjeros que se encuentren como residentes en el territorio nacional, en el primer caso se considera que en la mayoría de las veces obedece a un problema de logística, de implementación de los mecanismos adecuados para poder llevar a cabo el

¹³⁴ “*Sufragio como derecho constitucional*” en Enciclopedia Espasa Calpe, versión electrónica en DVD, Barcelona, 2000.

sufragio. En el segundo caso, es todavía una de las salvaguardas que establecen los países para impedir la participación de extranjeros en decisiones que atañen a sus nacionales. En este caso, el problema, aunque la limitante es lógica, en razón de un principio de salvaguarda del propio Estado y la identidad nacional, se complica en el caso de que los extranjeros constituyan una proporción muy grande de la población local.

La exclusión del derecho de sufragio de los residentes extranjeros acaba por chocar con el principio democrático cuando los anteriores son muy numerosos, por lo que los ordenamientos más avanzados les atribuyen (aunque sólo en algunos procesos electorales) el voto.¹³⁵

1.4.5. Los ciudadanos y sus gobernantes.

El concepto de ciudadano es relativamente ambiguo, sobre todo, fuera del contexto del derecho. En sentido amplio puede denotar a cualquier persona que es originaria de un determinado lugar o incluso a cualquier ser humano, se dice por ejemplo:

ciudadano, na. adj. Natural o vecino de una ciudad. U. t. c. s. || **2.** Pertenciente o relativo a la ciudad o a los **ciudadanos**. || **3.** m. Habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. || **4. hombre bueno.** || **5.** Aquel que en el pueblo de su domicilio tenía un estado medio entre el caballero y el trabajador manual.¹³⁶

Originalmente el término *ciudadano* hace referencia a un principio de igualdad. En el contexto previo a la revolución francesa, en una sociedad dividida en clases y estamentos, donde la costumbre dictaba el trato entre las personas anteponiendo el título nobiliario (si existía), lo cual además implicaba, ya fuere una reverencia o un trato diferenciado, la igualdad es inexistente; con la revolución francesa y la idea de igualdad entre las personas, se impuso (incluso de manera

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo I, Espasa, 21ª ed., Madrid, 199, p. 484.

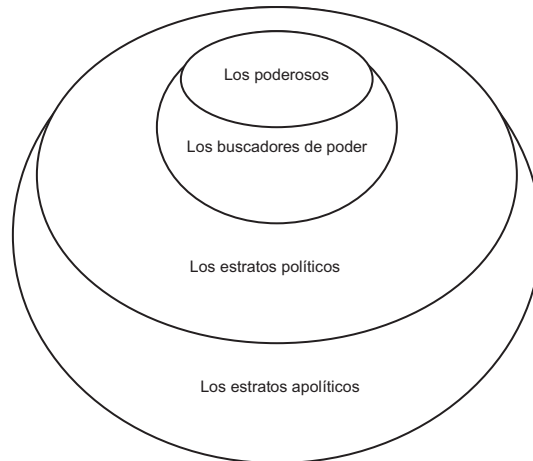
estricta y radical), la costumbre de forzoso trato igualitario, por lo que el término “ciudadano” sustituyó cualquier referencia a los títulos nobiliarios. También aludió a la posibilidad de votar (en principio, especialmente como un derecho activo) y posteriormente, a ser votado. En la actualidad, por ciudadano se entiende a un individuo a quien la Constitución de un país le da como prerrogativa, cumpliendo, generalmente con un requisito simple de edad, la posibilidad de votar y de ser votado. En el caso de México, además de la edad, se exige un modo honesto de vivir. La Constitución Mexicana consagra los artículos 34, 35 y 36 a la ciudadanía. Sin embargo, ciudadanía es un concepto complejo que elimina o sustituye la calidad de servidumbre, vasallaje, o sumisión, típicos de los estamentos medievales o de los regímenes aristocráticos. La revolución francesa impuso la ciudadanía como término de igualdad y la sociología la adopta como criterio descriptivo de sociedades modernas basadas más en la ciudadanía que en el parentesco. La ciudadanía es la calidad común del hombre de la sociedad industrial y urbana. Implica, con el paso del tiempo, el individuo consciente de sus derechos y con capacidad para exigirlos y defenderlos. Es el hombre de la sociedad democrática, la cual exige un lenguaje común entre los miembros de ella, un diálogo entre iguales. El ciudadano, como diría Rousseau, es el hombre que nace libre e igual. El ciudadano es el *zoon politikón*, pero también el *homo economicus*, el *homo farber*, el individuo libre, con derechos humanos, el sujeto de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

La participación de las personas en la política está asentada en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones. Esta dicotomía normativa, formal, es típica de los regímenes democráticos en los que los individuos tienen el carácter de ciudadanos y como tales gozan de prerrogativas que las constituciones reconocen, garantizan y protegen. Todos los miembros de la sociedad democrática son o llegarán a ser ciudadanos. En las autocracias, sobre todo en el periodo de la monarquía absoluta, los individuos son centro de imputación de obligaciones frente al Estado y a quien lo representa, ya sea el

monarca a quien le debe obediencia, lealtad y tributo; ni derechos ni libertades se les reconocen, políticamente hablando; no son ciudadanos, sino súbditos.

En un sistema político constitucionalmente establecido, hombres y mujeres son personas a las que se les reconocen libertades y se les protege legalmente en contra del autoritarismo del Estado y, en general, contra las arbitrariedades de los gobernantes. Ser ciudadano implica tener derechos subjetivos públicos y civiles, pero también obligaciones y responsabilidades. Desde la antigua Atenas, los ciudadanos de la Hélade tenían a la vez el derecho y la obligación de participar en las asambleas públicas, si bien el ausentismo en éstas era notable y habitual, al grado de que, según Aristóteles, los ciudadanos recibían 6 óbolos por asistir. En las democracias modernas, representativas, el abstencionismo electoral y la indiferencia o desinterés por la política son fenómenos generalizados. En los años sesentas del siglo XX, Robert A. Dahl escribió: “En la mayoría de las poliarquías normalmente entre una quinta y una tercera parte de los votantes elegibles no votan en las elecciones nacionales. Fracciones aún mayores se abstienen de otros tipos de actividad política. Incluso actividades que parecen tan fáciles, como seguir los asuntos públicos en los periódicos o en la radio o en la televisión, sólo se ocupan de ellos la mitad de los adultos en los Estados Unidos y Alemania y aún menos en Gran Bretaña, Francia y México”.¹³⁷ Este mismo autor explica la existencia de cuatro grupos de individuos en el sistema político (que pudiera ser cualquier sistema, o específicamente al democrático): el estrato apolítico, el estrato político, los que persiguen al poder y los poderosos, a los que representa en la siguiente gráfica:

¹³⁷ Dahl, Roberto A. *Análisis político moderno*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1976, Capítulo VII, “El hombre político”, p. 125-155.



El ciudadano, como hombre de la democracia, es el paradigma de la participación y del interés por los asuntos públicos, es el componente central de la *res publica*. Sin embargo, la gráfica aquí reproducida refleja muy bien lo que acontece en la realidad respecto de las normas constitucionales que prescriben lo que son los ciudadanos y sus prerrogativas y obligaciones.¹³⁸ Las constituciones reconocen como prerrogativas ciudadanas votar y ser votados para todos los cargos, sin más restricciones que las determinadas por la ley, asociarse libremente con fines políticos, defender con las armas a la nación y sus instituciones y ejercer sin límites, pero respetuosamente, el derecho de petición ante las autoridades. Desde luego que los ciudadanos gozan de todas las demás libertades y derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente. Los ciudadanos también tienen deberes con la República. Sus obligaciones cívicas incluyen registrarse en los padrones y registros ciudadanos, alistarse en las fuerzas armadas y guardia nacional, desempeñar los cargos para los que sean elegidos. Como todo nacional de un país, deben cumplir con su obligación de educar a sus hijos, recibir educación cívica y política y contribuir para los gastos públicos con el pago de impuestos y demás contribuciones.

¹³⁸ El artículo 34 de la Constitución mexicana dice que: “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.”

Hay una interpretación errónea respecto de la obligatoriedad del desempeño de los cargos para los que sean elegidos los ciudadanos, que se confunde con su carácter de irrenunciables. Los ciudadanos *deben* desempeñar los cargos de elección, pero éstos, como cualquier trabajo o empleo pueden ser renunciables, pues nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, de manera que cualquier cargo puede ser dejado por el obligado, si renuncia libremente a él. La Constitución mexicana determina que el cargo de Presidente de la República, que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, “sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia”. (Artículo 86 constitucional) Debiera entenderse que todos los demás cargos son renunciables aunque no medie causa grave. Sin embargo, las leyes podrían determinar las condiciones de la renuncia.

Al hablar de ciudadanos en la democracia y advertir los que participan y no en los asuntos políticos, podemos hacer una primera distinción entre gobernantes y gobernados. Son gobernantes los ciudadanos investidos de autoridad en los términos de las leyes. El número de gobernantes es muy reducido en comparación con el total de ciudadanos y más aún en relación con el total de la población. Pero en la democracia no sólo cuenta el número, sino también la posibilidad de acceder a los cargos, que no debe tener más restricciones que las que imponen las leyes, en el entendido de que la tendencia es que el mayor número de gobernados participe o tengan la oportunidad de participar en todas o en la mayoría de las decisiones. En la democracia, las diferencias entre gobernantes y gobernados son siempre relativas y temporales, pues el gobierno no es para siempre y ningún gobernante posee todo el poder. Esto último sí ocurre en las autocracias, los absolutismos y los regímenes unipersonales. Las democracias constitucionales limitan al poder y lo controlan, siendo uno de sus límites la temporalidad en los cargos y el servicio como actitud y como desempeño.

En el derecho podemos encontrar las definiciones jurídicas de autoridad y gobierno. La Constitución se refiere a menudo a ambos conceptos utilizándolos como sinónimos. El artículo 108 del Título Cuarto de la Constitución de México, hace el catálogo que relaciona el conjunto de todos los gobernantes de México:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título 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 el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, 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.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Como es de advertirse, todos los gobernantes del país se reputan como “servidores públicos”, y se incluyen en tal categoría las autoridades federales, estatales y municipales, así como los representantes del Poder Legislativo, los miembros del Poder Judicial y “toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, etc. En el Capítulo III, desarrollamos una temática que explica las formas de gobierno y que se refiere al tema de quienes son las autoridades que formulan y ejecutan decisiones. Rousseau consideraba al gobierno “como un nuevo cuerpo del Estado, distinto del pueblo y del soberano e intermediario entre el uno y el otro”¹³⁹. En otra parte, el ginebrino llama “*gobierno*” o suprema administración, al ejercicio legítimo del Poder ejecutivo con lo cual

¹³⁹ Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato social*, Libro III, Cap. I, “Del gobierno en general”. Ed. Porrúa, S.A., séptima edición, México, 1982, p. 31 y 33.

empieza a perfilar las diversas acepciones de la palabra gobierno, que nosotros desarrollamos más adelante en el Capítulo III, sobre “la formulación y ejecución de las decisiones”.

Hay también cierta analogía entre gobierno y autoridad. Ordinariamente se entiende que los gobernantes están investidos de autoridad, lo cual implica atribución y competencia para decidir, o bien poder legítimo para exigir obediencia y hacer uso de la fuerza física. La Ley de Amparo, en su artículo 11, define: “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado”. Las más recientes teorías asimilan a las autoridades a componentes que están fuera del gobierno, pero cuyas decisiones tienen un carácter público contra las que los particulares pueden ampararse y pedir la protección judicial. La legislación propende a incluir estas fórmulas garantistas, de manera que la noción de “gobierno” de hoy y del futuro dista notablemente de las concepciones de los siglos XVIII al XX.

Hay que resaltar, sin embargo, que el gobierno, tanto orgánicamente, cuanto como el conjunto de todos los gobernantes, es un actor o agente básico o central de los procesos políticos fundamentales, con excepción de aquéllos en los que su función exige abstenerse precisamente de actuar en forma directa. Este es el caso de los procesos electorales que, ejemplificando con el mexicano, se han ciudadanizado en cuanto a los integrantes de los órganos encargados de su conducción y vigilancia y, por otra parte, han pasado de ser una atribución del gobierno a una función de Estado.¹⁴⁰ El gobierno, en su versión de Ejecutivo, ha sido desplazado de los órganos y funciones electorales y únicamente participan representantes del Legislativo con voz pero sin voto dentro del órgano encargado de organización de los procesos electorales, el cual es, constitucionalmente, la

¹⁴⁰ La fracción V del artículo 41 de la Carta Magna en la parte conducente, establece: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral... El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo...”

autoridad en la materia y, aunque no es gobierno, sino ciudadanía institucionalizada como órgano del Estado, se constituye también en uno de los actores de los procesos políticos fundamentales. Asimismo, la calificación y resolución de conflictos electorales está a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, junto con el sistema de medios de impugnación, otorgan definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizan la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, conforme lo determinan la propia Constitución (artículo 99) y las leyes.

1.4.6. La separación de los poderes.

En el ámbito del derecho constitucional se habla específicamente de la división de poderes, la cual es una teoría constitucional y del ámbito de la organización política de las sociedades:

Teoría enunciada por Montesquieu (*L'Esprit des Lois*, 1748), con precedente inmediato en Locke (*Essay on Civil Government*, 1690), que preconiza, para el aseguramiento de la libertad de los ciudadanos y para un racional funcionamiento de la maquinaria estatal, la necesidad de que cada función del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) se asigne a un órgano (o grupo de órganos) distinto e independiente de los otros, a fin de evitar que aquéllas se concentren en las mismas manos, de forma que le *pouvoir arrête le pouvoir*; la existencia de varios centros de poder obliga a un recíproco control y limitación de su ejercicio (*checks and balances*). Históricamente el principio surge para acabar con el absolutismo monárquico, donde el rey ostentaba —por derecho o por la fuerza— todo el poder; la teoría de la división de poderes nace, pues, con el constitucionalismo liberal y se convierte en pilar fundamental del Estado de Derecho (art. 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789).¹⁴¹

En la actualidad se considera que el criterio de división de poderes se aplica como la “necesaria colaboración entre los poderes (lo que exige relación y control recíprocos y se manifiesta en actos complejos como la ratificación de tratados o la elaboración de leyes) y la asunción parcial por un poder de funciones que

¹⁴¹ Cfr. *Enciclopedia Encarta. op. cit.*

materialmente corresponderían a otro (lo que impide establecer una nítida correlación entre poder y función)”.¹⁴²

Este es uno de los temas explorados en la doctrina del derecho administrativo y constitucional, donde se analiza el caso de funciones normativas desarrolladas por el poder ejecutivo (decretos, órdenes), funciones jurisdiccionales, ejercidas por el poder ejecutivo (tribunales administrativos) y por el poder legislativo (juicios políticos).

La doctrina de la separación de poderes sigue siendo fundamental para comprender las características del Estado moderno. De este tema se encarga con especificidad el Capítulo III.

1.4.7. El Parlamento.

En términos generales se entiende como el Órgano representativo que ejerce el Poder Legislativo. Su origen se remonta a la Constitución estamental medieval, surgida en los siglos XIII y XIV en Castilla, Aragón, Francia e Inglaterra, y que se caracteriza por la polarización del poder político en dos centros: el rey y la asamblea estamental. Ésta debía otorgar su consentimiento y consejo al rey, para cada alteración sustancial del derecho, el establecimiento de nuevos tributos y los asuntos excepcionales o *ardua negotia regni*. Con el curso del tiempo, la asamblea estamental adopta, según los países, una configuración bicameral (reuniéndose conjuntamente clero y nobleza en una Cámara, frente a la del tercer estamento, Estado llano o «común». Esta división fue fundamental en el desarrollo de los acontecimientos de la Revolución Francesa). Los componentes de la alta Cámara formaban los grupos tradicionalmente privilegiados, contando entre sus privilegios la exención de tributos, lo que explica que no intervinieran en su discusión, por lo que se considera que es el origen histórico de la preponderancia financiera de la Cámara baja.

¹⁴² *Idem.*

A partir de este esquema, el desarrollo fue distinto en los diferentes países: en el continente europeo el absolutismo monárquico sustituyó a la Constitución estamental basada en la dualidad rey/asamblea; en Inglaterra la antigua Constitución pervivió, caracterizándose por un claro predominio del Parlamento sobre el rey. En los restantes países, las asambleas representativas o estados generales dejaron de ser convocadas por los reyes absolutos durante más de trescientos años y sólo se restablecen tras la Revolución francesa (primero en Francia, Constitución de 1791), surgiendo como órganos constitucionales destinados a ejercer primordialmente la función legislativa. No es ésta la función exclusiva del Parlamento, que desarrolla también funciones de control continuado del Gobierno y de colaboración en la orientación política y en la formación de otros órganos constitucionales, así como, en ocasiones, funciones jurisdiccionales. Pese a esta gama de funciones, hay una crisis de la institución parlamentaria que designa la declinación del Parlamento y el ascenso del órgano ejecutivo o gobierno en el siglo XX.¹⁴³ Ahora asistimos al resurgimiento del poder parlamentario. En México, desde el último cuarto del siglo XX, presenciamos un traslado del centro de gravedad del régimen desde el Ejecutivo al Parlamento y de éste a la sociedad civil.

Norberto Bobbio señala que al hablar de parlamentarismo y de parlamento, en un sentido estricto, hay que referirse solamente a un periodo histórico que va de la Revolución Francesa hasta nuestros días, ello no es obstáculo para que se puedan encontrar antecedentes, sobre todo en las sociedades europeas, en siglos previos en referencia a dicha institución.¹⁴⁴ Hay que tener en cuenta dicho comentario dado que en la actualidad, si bien es cierto que en muchos países se puede observar un retroceso de la importancia de la institución del Parlamento, en otros, se busca fortalecerlo, sobre todo en aquéllos donde la figura del ejecutivo significó un exceso y derivó en un presidencialismo que monopolizó las decisiones

¹⁴³ Cfr. *Enciclopedia Encarta. op. cit.*

¹⁴⁴ Cfr. Bobbio, Norberto. *Diccionario de política, op. cit.*, p. 1122.

más importantes de gobierno. En los regímenes de partido único o de partido hegemónico, donde además se establecen serias restricciones a una participación más activa de los partidos políticos de cierto signo, la importancia del Parlamento es menor, se reduce en ocasiones a darle visos de legalidad y legitimidad a las decisiones tomadas por el titular del Ejecutivo. El fortalecimiento del Parlamento significa también una fractura del poder monolítico del Ejecutivo, aunque por otro lado, fortalece la posible participación del gobernado en la toma de las decisiones fundamentales, a través de sus representantes. El Parlamento como uno de los actores políticos más importantes del proceso democrático, debe entenderse estrechamente vinculado al sistema electoral, ya sea que se observe como actor en sí mismo (a través de los órganos que lo estructuran y de los operadores concretos que interactúan con el resto de los actores), o como una condición o entorno dentro del cual se desenvuelve la integración del Parlamento.

Sin embargo, el estudio integral del Parlamento, debe incluir los variados temas sobre su organización, estructura y funcionamiento. Respecto de su organización incluye el análisis constitucional y legal, de su carácter unicameral o bicameral, los rasgos esenciales de su relación con los otros poderes, lo cual nos lleva a la forma de gobierno (tema que se desarrolla en el Capítulo III) y el estatuto de los legisladores.

En relación con su estructura, incluye la disección de sus órganos internos: Mesa Directiva, grupos parlamentarios, administración, comisiones y comités, reglamentos y prácticas parlamentarias, y otras estructuras e instituciones internas que sirvan al cumplimiento de sus funciones.

Por lo que toca a su funcionamiento, los temas básicos se refieren a aquellos que tienen que ver con sus poderes y desde luego con el proceso y procedimiento legislativo, en el entendido de que los Parlamentos modernos han recuperado su función originaria de poder financiero y de control.

Dado el carácter de esta obra, sólo desarrollaré un esquema sobre el *Parlamento* y el *Sistema Político*, en el que las referencias empíricas dominantes serán al Poder Legislativo mexicano, una de cuyas notas sobresalientes es la de ser bicameral a nivel federal y unicameral en las entidades federativas (incluido el Distrito Federal y su Asamblea Legislativa).

1.4.8. Las jurisdicciones.

¿Por qué incluir a las jurisdicciones entre los actores de los procesos democráticos? Por regla general, aludir a la democracia es tocar el fenómeno político o de la política, o sea, los diferentes factores del poder, en los términos en que los hemos tratado en este estudio. Para los puristas, las jurisdicciones deben estar suficientemente distanciadas de la política para no contaminarse de ideología y de confrontación partidista. Esta asepsia —se dice— garantiza que las jurisdicciones cumplan adecuadamente su función. Sin embargo, en el régimen político democrático y el sistema constitucional, el control de los gobernantes por jueces independientes es una condición y exigencia fundamental. Vigilar que las autoridades actúen dentro del marco constitucional y se ajusten al principio de legalidad, es el papel insustituible y privativo de las jurisdicciones; éstas limitan el poder y aseguran la restitución de los derechos conculcados a los particulares. El Estado de Derecho requiere de la protección judicial de los derechos humanos (juicio de *amparo* y *habeas corpus*, por ejemplo), pero también necesita para subsistir la revisión jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, cometidos y atribuciones del Poder Judicial y en general de las jurisdicciones. Si no existieran tales recursos y garantías, el Estado de Derecho y la democracia serían una ilusión o un engaño.

Junto con la separación del gobierno y el Parlamento, el control jurisdiccional de los gobernantes es la pieza maestra de la división de poderes. Los tribunales tienen como objetivo primordial ordenar las discusiones jurídicas entre particulares, como ocurre en materias civil, mercantil y laboral, por ejemplo, y

castigar las infracciones a las leyes penales (los delitos). Afirma Duverger que su actividad en estos ámbitos tiene consecuencias políticas: “las garantías de la represión penal afectan la libertad, la imparcialidad de los tribunales de derecho privado afecta la igualdad. Pero los tribunales tienen también otro fin —dice Duverger— que está en contacto más directo con el ejercicio del poder político: controlan a los gobernantes para que actúen dentro de los límites del derecho, es decir, aplicando el principio de legalidad”.¹⁴⁵

La jurisdicción, etimológicamente significa decir o declarar el derecho. Señala Eduardo Pallares que “desde el punto de vista más general, la jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales sobre otros órganos, como las juntas de conciliación y arbitraje, en los asuntos que lleva su conocimiento, pero este concepto es empírico y no penetra al fondo del problema científico. La noción de jurisdicción ha provocado muchas controversias y dado lugar a diversas doctrinas, ...”.¹⁴⁶

El concepto, de por sí difícil en la actualidad, tiene desde su inicio un significado ubicable en un contexto cultural muy específico; añade Pallares, que en el Derecho Romano, la palabra jurisdicción tenía varios significados al mismo tiempo: algunas de las facultades que se atribuyen al Poder Legislativo y las que tienen los tribunales.

Ya en un periodo un poco más cercano, Escriche define la jurisdicción como “el poder de autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes y especialmente, la potestad de que se hayan revestido los jueces para administrar justicia, o sea para conocer de los asuntos civiles, criminales, administrativas y de unos como de otros, y decirlos o sentenciarlos con arreglo a las leyes”.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 138 y ss.

¹⁴⁶ Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal*, Porrúa, México, 2003, p. 510.

¹⁴⁷ Escriche, Joaquín. Citado por Pallares, *op. cit.*, p. 511.

Son dos los sentidos genéricos que tiene según Escriche el término de jurisdicción, en el más general, como el poder para gobernar y poner en ejecución las leyes; en un sentido más específico, la potestad que tienen los jueces para administrar justicia.

Carnelutti, basándose en la etimología de la palabra, sostiene:

- a) Que en los procesos ejecutivos, no actúa la jurisdicción;
- b) Que hay jurisdicción sin proceso y proceso sin jurisdicción;
- c) Que el Poder Legislativo ejerce jurisdicción;
- d) Que también la ejercen los contratantes cuando celebran un contrato;
- e) Que la jurisdicción corresponde no sólo el juez, sino a toda persona cuya declaración posea el carácter de fuente de derecho; y,
- f) Que en los procesos cautelares a los que dan nacimiento las acciones, también cautelares, no se ejerce la jurisdicción.

El prestigiado Ugo Rocco, señala que desde el punto de vista lingüístico, legislación y jurisdicción dicen lo mismo; expresan de un modo distinto a la actividad jurídica, aunque la legislación implica una producción de derecho o normas jurídicas “en serie”, para casos típicos, pero no para casos concretos. La jurisdicción en cambio produce preceptos para casos singulares.¹⁴⁸

Al reconocer que el principio de legalidad es un elemento fundamental de la democracia liberal, se concluye que es indispensable por ello la independencia de las jurisdicciones, que se logra merced a sus poderes de interpretación, de decisión ejecutoria y de autoridad de cosa juzgada, así como por el modo de selección de los juzgadores, que implica la carrera judicial, con las garantías de inamovilidad y ascenso de ellos. A esto hay que agregar el control de la constitucionalidad de las leyes y la protección judicial de los derechos humanos, como ya se dijo, así como en el caso de México la solución de las controversias

¹⁴⁸ Cfr. Pallares, Eduardo, *loc. cit.*

constitucionales, que restituyen el equilibrio del ejercicio del poder entre los diferentes órdenes de gobierno que se producen en un Estado federal como es el mexicano.

Para confirmar y justificar a las jurisdicciones (jueces, magistrados y ministros, juzgados y tribunales, procedimientos e instancias, etc.) en su calidad de actores de los procesos políticos democráticos, invocamos las explicaciones sobre la *expansión del Poder Judicial*, el cual se revela por “la aparición y la difusión de una práctica que puede ser definida como ‘control de corrección política’ o ‘control de virtud’, por parte de la magistratura respecto de la clase política”, vinculada con las teorías de Dworkin y de Posner, contrarias a las de Dicey, clásico de la idea del *rule of law*, que formula el paradigma de un juez “que no debe proponerse ejercer una función de *suplencia* con respecto a otros poderes y, en especial, respecto de la opinión pública, sino que debe desarrollar su función judicial realizando un control de ‘legalidad’ y no de ‘moralidad’”.¹⁴⁹ Esto implica la oposición entre el *Estado de los Derechos* y el *Estado de la Ley*. Este privilegia la función de “seguridad” por encima de las “garantías de las libertades”. Un Estado de los derechos “es un Estado que asume de forma realista que, como subrayó Hobbes, el sistema político administrativo aspira a proteger la seguridad de los ciudadanos y se legitima a través de esta tarea, pero al mismo tiempo tiene la valentía de identificar en la magistratura el contrapoder capaz de frenar al Leviatán estatal.”¹⁵⁰

Lo anterior significa que en el juego real pero sustantivo y maduro de la política, los tribunales deben garantizar y tutelar los derechos de cada persona en lo individual, “independientemente del impacto que esta tutela pueda tener sobre la seguridad colectiva, incluso a costa de contravenir el requerimiento de seguridad de la mayoría.”¹⁵¹ El tema de la violencia y la seguridad pública cobra

¹⁴⁹ Santoro, Emilio. *Estado de Derecho, interpretación y jurisprudencia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Estudios Jurisprudenciales 1, México, 2010, Capítulo 9, “Del Estado de la Ley al Estado de los Derechos”, pp. 89-105.

¹⁵⁰ *Idem*, p. 105.

¹⁵¹ *Ibidem*.

importancia capital en los tiempos actuales, por lo que la participación de las jurisdicciones en la vigencia del constitucionalismo democrático y el Estado de Derecho es palpable y sobresaliente.

El propio Santoro concluye con el siguiente aserto:

Es evidente que en un Estado que pretende confiar una tarea de este tipo a sus jueces [la seguridad y los derechos] no puede limitarse a difundir, a través de las facultades de derecho, una cultura legalista y formalista. Si el juez es reducido a “boca de la ley”, es natural que triunfe una ideología y una praxis judicial de la “seguridad”. La concepción del derecho como práctica permite pensar para los jueces un rol activo y no meramente de verificación, sin subordinar la preparación jurídica-científica y el entrenamiento técnico a la moral, a la política, a la economía y a la sociología, haciendo palanca, por el contrario, en el dominio del lenguaje jurídico que esta preparación confiere.¹⁵²

1.4.9. La opinión pública.

Al referirnos a la opinión pública como actor en los procesos políticos fundamentales, la entendemos como el conjunto de los puntos de vista sobre algún tema controvertido sostenidos por una parte importante de la población¹⁵³. Para que la opinión pública se integre, hace falta que quienes la forman sea un público considerable, el cual es capaz de externar opiniones con pretensiones de generalidad y de validez. La opinión pública no gobierna, pero pretende gobernar. El término fue acuñado en 1715 por el fisiócrata francés Mercier de la Rivière, quien afirmó que en una monarquía quien gobierna no es en realidad el rey, sino el pueblo, por medio o a través de la opinión pública. Lo que podemos aceptar es que el primer elemento de ésta es que las opiniones se refieren a cuestiones polémicas, de debate y discusión; cuestiones controvertidas. Cuando hay consenso, o cuando lo afirmado es una cuestión de verdad demostrable, no hay opinión.

¹⁵² *Op. cit.*, p. 105.

¹⁵³ *Enciclopedia de las instituciones políticas*, p. 496-497.

En el proceso político, asuntos que fueron originalmente incontrovertibles, pueden someterse a cuestión y volverse opinables. Muy rara vez las opiniones son unánimes: “Mucho más común es la existencia de un abanico de opiniones contrapuestas, mantenidas con diferente intensidad y evidencia”.¹⁵⁴ Gracias a la información que sostiene a la opinión pública, ésta debiera ser “racionalmente defendible”, aunque no todos los que expresan opiniones pueden formularlas racionalmente. Es incuestionable que sin opinión pública no existe la democracia.

Como actor de los procesos políticos y ella misma como un proceso especial de carácter político fundamental, la opinión se asimila a los organismos y medios de expresión y comunicación social. Son los medios de comunicación quienes encarnan a la opinión pública y a través de ellos todos los procesos políticos fundamentales se manifiestan o detonan. Por razones obvias los medios de comunicación son las cajas de resonancia de la política y los instrumentos de la legitimidad del sistema y del régimen. La multifuncionalidad de los medios los convierte en agentes más poderosos de influencia sobre los procesos políticos, a grado tal que, en ocasiones, pueden sustituir a los demás actores, inflarlos o reducirlos según convenga a sus intereses. Actúan asociados a las demás fuerzas reales del poder y juegan a la vez en los terrenos de la política y la economía, haciendo política con el dinero, o acumulando dinero, con la política. Esto se advierte en el papel que juegan los medios en los procesos electorales, en los cuales su ambivalencia les permite que el dinero que se les reduce por las limitaciones en la venta libre de propaganda, lo puedan recuperar, por ejemplo, por la vía de las concesiones en el uso del espectro radioeléctrico, como ha sucedido en México a partir de la reforma electoral,¹⁵⁵ que incorporó en el artículo 41 restricciones severas para la venta de propaganda y publicidad a partidos y personas físicas o morales.¹⁵⁶

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ *Vid Infra*, Cap. II, en el tema de la elección democrática.

¹⁵⁶ El inciso g) del Apartado A, de la fracción III, determina:

“g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme

Constitucionalmente quedó resuelto que estas normas no implican una violación a la libertad de expresión, aunque también se alega la afectación a la libertad económica de comercio. En la vida real hay una auténtica discusión del tema, sobre el que se ha pronunciado favorablemente el resto de los actores del régimen.

Finalmente, los demás procesos políticos tienen en la opinión pública y los medios un componente singular e insustituible, al que se suman las redes sociales que, por un lado fuerzan a los ciudadanos a vincularse a los medios; pero, por otro, los empoderan y les amplían su influencia y participación en el sistema político.

a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.”

CAPÍTULO II. EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES Y SU EXPRESIÓN CONSTITUCIONAL: PROCESOS CONSTITUYENTE, DE DESIGNACIÓN DE GOBERNANTES, Y DE CREACIÓN NORMATIVA.

Contenido:

2.1. El proceso constituyente: la formación de los regímenes políticos.

2.1.1. Los procesos inéditos, históricamente irrepetibles: el surgimiento histórico de la democracia liberal y el constitucionalismo: origen y etapas históricas. 2.1.2 La revolución. 2.1.3. El golpe de Estado. 2.1.4. La transición. 2.1.5. La restitución constitucional. 2.1.6. La revisión integral de la Constitución. 2.1.7. La dinámica de los factores reales de poder.

2. 2. El proceso de designación de los gobernantes.

2.2.1. La herencia. 2.2.2. La cooptación. 2.2.3. La sucesión. 2.2.4. El nombramiento. 2.2.5. La elección providencial. 2.2.6. La elección democrática.

2.3. El proceso de creación normativa.

2.3.1. Marco teórico —jurídico y político— de la creación normativa; legislación y justicia. 2.3.2. Las normas sobre la producción jurídica: Kelsen, Guastini y Bobbio. 2.3.3. Variedad de normas: Existencia, validez, vigencia, eficacia y legitimidad de las normas. 2.3.4. Los ordenamientos administrativos. 2.3.5. El proceso legislativo: a) Proceso y procedimiento legislativos. b) El Poder Legislativo: La autonomía del Parlamento; 1º Por la independencia de sus integrantes y por el Estatuto de los parlamentarios; 2º Los poderes del Parlamento: a) El poder de delimitación; b) El poder de control; c) El poder de oposición y reivindicación. 3º Unicamarismo o bicamarismo.

2.1. El proceso constituyente: la formación de los regímenes políticos.

2.1.1. Los procesos inéditos, históricamente irrepetibles: el surgimiento histórico de la democracia liberal y el constitucionalismo: origen y etapas históricas.

Si bien es cierto que el inciso que se desarrolla tiene una perspectiva de carácter eurocentrista, o si vale el término, occidental centrista, con lo cual queremos expresar que está desarrollado desde la perspectiva de la cultura occidental, cristiana y racionalista, no podemos dejar de asumirla, dado que hasta el momento, la mayoría de las categorías conceptuales que poseemos en el mundo occidental o simplemente en nuestro país, son formuladas desde el centro de dicha perspectiva. Es decir, no es dable, en este momento, crear una perspectiva teórica o epistemológica desde otro ámbito.

Nos enfocaremos entonces a describir algunos de los procesos inéditos en la historia, específicamente se hará referencia a:

- El surgimiento de la democracia liberal y
- El constitucionalismo

Una vez analizados los denominados procesos inéditos, se revisarán brevemente algunos procesos relativamente frecuentes que tienen como propósito la conformación de procesos políticos fundamentales, entre ellos se encuentran:

- La revolución.
- El golpe de estado.
- La transición.
- La restitución constitucional.
- La revisión integral de la Constitución.
- La dinámica de los factores reales de poder.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, Monique Lions define a la democracia como:

Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos (principio enunciado por la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo); régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.¹⁵⁷

En el mismo diccionario se menciona que hay diversas acepciones del vocablo, una de las cuales se puede considerar como la “moderna”, y en ella se dice que la democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige sus gobernantes.

Aclara Monique Lions que en la época contemporánea la democracia es un término “prestigioso” que concita solamente adhesiones, pero no rechazos, incluso, puede decirse que su uso es “políticamente correcto”: y que ningún régimen, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial rechaza incorporar el concepto a su estructura formal, aunque tenga que adicionarle adjetivos.

Al respecto señala Lions que tenemos la democracia liberal occidental y sus matices, la socialista de Europa del Este (hay que aclarar que este adjetivo estaba vigente cuando subsistía el bloque socialista), la democracia popular de Asia, la folklórica africana e incluso la "democracia militar" en algunos de los regímenes sudamericanos de los años setenta y ochenta.¹⁵⁸ Y podríamos, por supuesto, adicionar la debatida y polémica democracia a la mexicana¹⁵⁹.

Este uso excesivo y abusivo de la democracia, reitero, sobre todo a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial (dado que antes de ella, los

¹⁵⁷ Lions, Monique. “Democracia” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, IJ-UNAM y ed. Porrúa, México, 2000, p. 893.

¹⁵⁸ *Cfr. Idem.*

¹⁵⁹ Calificada en su momento por el novelista peruano Mario Vargas Llosa como la “dictadura perfecta”.

enemigos de la democracia se manifestaban de manera abierta en contra de ella, los autoritarismos de izquierda y derecha no tenían restricción al señalar a la democracia como un régimen desordenado, propicio para el abuso de los individuos y a ello oponían la disciplina de la planificación central), dio como consecuencia que en términos reales el concepto dejara de tener un significado real. Dice Norberto Bobbio que el concepto de democracia ha tenido diversos sentidos, que corresponden a tres épocas diferentes:

En la teoría de la democracia confluyen tres tradiciones históricas—en la teoría contemporánea de la democracia confluyen tres grandes tradiciones de pensamiento político: a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica de las tres formas de gobierno según la cual la democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de la ciudadanía se distingue de la monarquía, como gobierno de uno solo y de la aristocracia, como gobierno de pocos; b) La teoría medieval, de derivación romana de soberanía popular con base en la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo deriva del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior; c) la teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de grandes monarquías, según la cual las formas históricas de las formas de gobierno son esencialmente dos: la monarquía y la república siendo la antigua democracia una forma de república (la otra es la aristocracia) donde tiene origen el cambio característico del periodo prerevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado, antes que democracia, república.¹⁶⁰

La revisión de las tres etapas a las cuales hace referencia Norberto Bobbio nos lleva a la pista de lo que actualmente se puede considerar como la democracia liberal. Las etapas históricas son:

La *edad antigua*, que debe ser ubicada en el mar Mediterráneo, en algunas de las ciudades griegas, donde, debido a características sociales, económicas y culturales muy especiales se dio como consecuencia el surgimiento de un sistema de elección de los gobernantes relativamente inédita en el mundo antiguo.

¹⁶⁰ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Op cit*, p 493-494.

En el libro III “Del estado y del ciudadano. Teoría de los gobiernos y de la soberanía. Del reinado”, capítulo V “División de los gobiernos” de la *Política* de Aristóteles, se hace mención indirecta de la democracia, o mejor dicho, se le asimila a lo que hoy entendemos comúnmente por democracia:

Siendo cosas idénticas el gobierno y la constitución, y siendo el gobierno señor supremo de la ciudad, es absolutamente preciso que el señor sea o un solo individuo, o una minoría, o la multitud de los ciudadanos. Cuando el dueño único, o la minoría, o la mayoría, gobiernan consultando el interés general, la constitución es pura necesariamente; cuando gobiernan en su propio interés, sea el de uno sólo, sea el de la minoría, sea el de la multitud, la constitución se desvía del camino trazado por su fin (...) Cuando la monarquía o gobierno de uno sólo tiene por objeto el interés general, se le llama comúnmente reinado. Con la misma condición, al gobierno de la minoría, con tal que no esté limitada a un solo individuo, se le llama aristocracia; y se la denomina así, ya porque el poder está en manos de los hombres de bien (...) Por último, cuando la mayoría gobierna en bien del interés general, el gobierno recibe como denominación especial la genérica de todos los gobiernos, y se le llama república (...)

Las desviaciones de estos gobiernos son: la tiranía, que lo es del reinado; la oligarquía, que lo es de la aristocracia; la demagogia, que lo es de la república. La tiranía es una monarquía que sólo tiene por fin el interés personal del monarca; la oligarquía tiene en cuenta tan sólo el interés particular de los ricos; la demagogia, el de los pobres. Ninguno de estos gobiernos piensa en el interés general.¹⁶¹

La República es el gobierno de la mayoría que gobierna en bien del interés general, lo cual nos remite directamente a la idea del gobierno del pueblo.

Resulta interesante, por supuesto, la descripción hecha por Aristóteles respecto de la desviación de las formas de gobierno, desde la tiranía hasta la demagogia. En la Edad Media se introduce una controversia que probablemente no tenía cabía en la sociedad griega antigua: lo referente al origen del poder terreno y la idea de la soberanía. La idea de la democracia en la etapa medieval y de acuerdo con el pensamiento de Bobbio, deriva de una oposición al pensamiento dominante de que la soberanía residía en el príncipe y éste lo recibía por decisión divina. Al inicio de la Edad Media era indiscutible, debido a la ideología religiosa dominante, que el poder de los soberanos derivaba

¹⁶¹ Cfr. Aristóteles. *La política*, versión electrónica: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/13561630989134941976613/p0000002.htm#l_22_

directamente de Dios. La idea de la democracia y de cuestionar el origen divino de la autoridad de los reyes fue algo novedoso en la concepción política a fines del medioevo. En la actualidad, en la mayoría de las sociedades se tiene una concepción relativamente laica del poder político, excepto en la tendencia actual de las llamadas “repúblicas islámicas”. Norberto Bobbio afirma que la teoría contemporánea, nace con el Estado moderno en la forma de grandes monarquías y desemboca, en la mayoría de los países en alguna forma republicana. Finalmente, Bobbio enfatiza el hecho de que no hay una relación exacta entre república y democracia: no todas las repúblicas son democráticas, ni todas las democracias implican necesariamente que sean repúblicas. En sentido contrario opina Lions, para quien la república es la forma y la democracia es el fondo¹⁶², de lo que deriva entonces, de acuerdo con esa autora, una relación directa entre ambos términos. Hay que señalar también que en la actualidad, el término de “democracia” se ha usado de manera demasiado amplia y es difícil que pueda describir los numerosos cambios que han sufrido las sociedades en el nivel mundial; el concepto de democracia, de acuerdo con Bobbio, se relaciona con el concepto de liberalismo y de los ideales de esta corriente de pensamiento, los cuales contemplan varios planos, desde el económico, hasta los sociales.

Lorenzo Meyer describe brevemente el proceso de conformación del liberalismo, aunque para ello enfrenta en primer lugar, como recurso retórico, dos conceptos que en apariencia son contradictorios: el autoritarismo y el liberalismo. Señala que suponer que puede haber un liberalismo autoritario es sólo un juego de palabras, que busca una de las paradojas que se pueden observar en la vida política en cualquier tiempo y lugar, pues el liberalismo nació precisamente como reacción contra el autoritarismo, contra los monarcas absolutos europeos.

Lorenzo Meyer señala que desde fines de 1982, los líderes de la clase política mexicana pretendieron tener como inspiración de su proyecto nacional una serie de ideas que describieron como liberalismo social. Sin embargo, no tienen

¹⁶² Cfr. Lions, Monique. *op. cit.*

equivalente real en política si no hay plena vigencia del Estado de Derecho y la protección de los derechos del hombre.¹⁶³ Precisa también la dificultad para poder definir al liberalismo, sobre todo porque está ligado al concepto de libertad y desde la antigüedad clásica se usa dicho concepto, aunque aclara que la libertad griega o la romana son diferentes de la moderna, era una libertad muy individualista, restringida casi al hecho de no ser esclavo;¹⁶⁴ asimismo, hubo un cambio notable en el concepto cuando surgieron las ciudades del norte de Italia en el siglo XII, cuando empezaron a dejar de ser feudales y a sangre y fuego sostuvieron su libertad, primero de hecho y en el siglo XIV de derecho, frente al sacro imperio romano germánico. El ideal de la libertad renacentista italiana sería, pues, la independencia y el autogobierno republicanos.¹⁶⁵ En la práctica, esa libertad dio pie a fuertes luchas internas y terminó por propiciar la toma del poder por déspotas al estilo del príncipe, de Maquiavelo.¹⁶⁶

En Inglaterra el liberalismo no sería republicano, pero sí más duradero y resultado de la lucha de la nobleza y la burguesía por arrancar a la corona garantías constitucionales y derechos individuales. Las ideas centrales de liberalismo adquirieron su forma y contenido en Inglaterra a lo largo de los siglos XVII y XVIII. El inglés fue liberalismo original clásico. Luego, la Revolución Francesa consolidaría todo el proceso y un concepto que podemos suponer como “moderno” del liberalismo. Añade Meyer que el término “liberalismo” fue acuñado al principio del siglo XIX por los españoles, que hasta ese momento no se habían

¹⁶³ Cfr. Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario*, p. 15.

¹⁶⁴ Esta idea no es de Meyer, quien no se ocupa de deslindar las ideas de libertad de los griegos y de los romanos. En la antigüedad, el ser esclavo implicaba estar sometido completamente a la voluntad de un amo. El ser liberado o manumitido en la Roma antigua significaba dejar de estar sometido a la voluntad de otro, pero no implicaba que el sujeto pudiera llevar una vida plena en el mundo jurídico, lo cual estaba reservado, a los *pater familia*. El cambio de percepción es evidente entonces, la libertad está circunscrita a un ámbito muy concreto de una comunidad y muy especialmente de una comunidad política.

¹⁶⁵ Este comentario de Meyer refuerza mi idea acerca de la libertad en las diferentes percepciones de época: ya en la Italia renacentista la libertad se comprendía “con la comunidad”, se era libre en tanto la comunidad tenía la oportunidad de estar libre de la voluntad del Sacro Imperio Romano Germánico, ser independiente (políticamente hablando), era ser libre.

¹⁶⁶ Cfr. Meyer, Lorenzo. *op. cit.*, p. 16.

distinguido por poseer una fuerte tradición liberal, en la lucha contra el absolutismo de sus monarcas Borbones.

Los ingleses retomaron el término liberalismo y lo introdujeron al léxico político y filosófico universal, que lo empleó para denotar lo mismo una ideología, una ética, un partido político, que una actitud ante la vida.

Un punto de partida de liberalismo estableció con Juan Jacobo Rousseau hace más de 230 años: "el hombre nace libre, pero en todas partes está encadenado". La tarea histórica, según el pensador ginebrino, era ni más ni menos que construir un orden colectivo en el que la libertad y la igualdad son patrimonio de todos los ciudadanos. Se trataba, pues, de una meta profundamente moral, producto de siglos de evolución de la civilización occidental, desde los profetas de Israel hasta el constitucionalismo inglés.¹⁶⁷

La meta de todo liberalismo, es una sociedad que ya no se concibe compuesta por estamentos, corporaciones o grupos, sino esencialmente por individuos racionales, conscientes de su interés, seguros de su capacidad y celosos de su libertad frente a la autoridad. El renacimiento y la reforma religiosa, el capitalismo y la ciencia, son las raíces que sostienen el gran tronco del liberalismo. En su origen, el liberalismo fue un proyecto básicamente político (separación de poderes, derecho a la oposición, etc.) y sólo después se le añadieron, con Adam Smith y el Estado del "dejar hacer, dejar pasar" los aspectos de orden económico. De su cuna original (Europa occidental), el régimen liberal pasaría a Estados Unidos y a otros dominios británicos y, con menor suerte, al resto de Europa y América Latina.

Es importante resaltar esa idea de Meyer: la separación entre lo que podríamos denominar como un liberalismo de corte político y uno de corte económico, y al parecer, fue primero el político y luego el económico.¹⁶⁸

Para Duverger el modelo democrático actual corresponde a la democracia liberal tal como ha funcionado en los países capitalistas avanzados entre 1870 y

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ *Cfr. Ibidem*, p. 17.

1939, pero aclara que dicho modelo se formó en el seno del sistema aristocrático y monárquico que imperaba en Europa antes de la Revolución francesa y que los franceses llaman el *Ancien Régime*. Esto prueba que la revolución es un auténtico proceso constituyente, pero que el carácter inédito del régimen que provoca es más bien de un desarrollo más amplio en el tiempo que la duración de la lucha revolucionaria cruenta y sangrienta. En Duverger encontramos tesis coincidentes con el planteamiento de Meyer, en el sentido de la antelación del liberalismo político al económico; afirma el maestro francés que “la construcción de los elementos políticos del modelo (elecciones, parlamento, separación de poderes) comenzó antes de la revolución industrial y del triunfo del capitalismo: a continuación de los descubrimientos técnicos de la Edad Media y del Renacimiento, que ocasionaron una primera expansión, si bien limitada, de la burguesía.”¹⁶⁹

Igualmente, explica Meyer, hay que ubicar el cambio tan especial de percepción que hay entre la antigüedad y la modernidad iniciada con la creación del Estado y la consolidación del liberalismo político que supone la existencia de la división de poderes. Este cambio de percepción está referido especialmente a lo que se concibe como la política:

Desde el inicio, los liberales vieron a la política no como esa actitud noble elevada a la que se refirieron los clásicos griegos; ni siquiera la concibieron como los padres de la iglesia (un posible instrumento de coerción para propiciar la salvación), sino como algo más terreno, menos grandioso aunque no por ello menos importante: el medio práctico para establecer un sistema de autoridad que permitiera a la sociedad superar el estado de naturaleza (la lucha de todos contra todos) y proteger de manera efectiva la vida, la libertad y la propiedad de cada uno de los miembros de la sociedad.

Si al fuego se le puede combatir con fuego, para los liberales las naturales tendencias del poder político a la arbitrariedad sólo se puede combatir con éxito mediante otro poder político similar pero que actúe en el sentido opuesto (...) esa fue la propuesta de 1750 de Montesquieu: la división de poderes, el arreglo que conduce al equilibrio.¹⁷⁰

¹⁶⁹ *Ibid*, p. 51.

¹⁷⁰ *Ibid*.

De esa ideología liberal, únicamente la división (en realidad la colaboración-oposición) entre Ejecutivo y Legislativo permite que se abran los espacios políticos necesarios para el surgimiento del Estado de Derecho, donde grupos de individuos cuenten con la holgura necesaria para desarrollar plenamente sus potencialidades y su creatividad (este es el concepto, o uno de los conceptos de libertad en la época contemporánea, diferente, como hemos señalado, al de la época antigua).

El liberalismo y la democracia liberal, por ende, son conceptos que si bien tienen sus antecedentes en la democracia antigua y en la forma antigua de concebir a la libertad, no pueden ser identificados con la misma, no pueden ser asimilados a ella, ni tampoco pueden entenderse en ausencia de esos antecedentes. Lo que sí es incontrovertible, es que el régimen político liberal es obra inédita de cuando menos tres revoluciones: la inglesa de 1649; la norteamericana de independencia de 1776; y la francesa de 1789. La de mayor trascendencia universal es esta última, pero la contribución de las anteriores es de enorme relevancia.

La idea que en la actualidad tenemos respecto de tres instituciones diferentes (y en el contexto de nuestra investigación y de sus correspondientes procesos): la *democracia*, el *liberalismo* y la *democracia liberal*, es una idea establecida en la época moderna, en los años previos a la explosión de la revolución francesa.

Meyer acude a varios autores para definir al liberalismo, elegimos de todos los mencionados por él al de David G. Smith:

David G. Smith considera que liberalismo es un sistema de pensamiento menos específico que una verdadera doctrina filosófica pero mucho más que un mero principio partidista, y lo define así: "liberalismo es la creencia y compromiso con una

serie de métodos y políticas que tienen como objetivo común obtener una mayor libertad al individuo.¹⁷¹

Enfatiza Meyer que lo específico de esta visión del mundo es, pues, su hincapié en el individuo y su libertad sobre el grupo, la clase, o una nación; antepone la libertad individual frente al poder (sea este político, económico o religioso) a casi cualquier otra consideración; en la práctica, esto, manifiesta Meyer, no deja de tener grandes inconvenientes para los intereses colectivos, en particular los relacionados con la justicia social.

Aquí hay otra de las ironías señaladas por Meyer o mejor dicho, que quisiera enfatizar —de lo que señala Meyer—: en la actualidad no se puede pensar en separar al liberalismo de la democracia, incluso una de las clasificaciones más importantes de los actuales sistemas políticos contemporáneos, debida concretamente a Maurice Duverger, como ya expuse, toma en cuenta esa categoría; sin embargo, no hay tal identidad. El liberalismo clásico era anti-autoritario, aunque no necesariamente democrático. Fue en su choque con el socialismo cuando ese liberalismo, por conveniencia más que por naturaleza, se convirtió en democrático y puso atención a los daños que puede causar en lo social el libre mercado (una supuesta igualdad de oportunidades pero entre desiguales)¹⁷². Con esto se supone que el liberalismo contemporáneo, no el que surge como antecedente ideológico de la revolución francesa, adquiere su rostro definitivo con el enfrentamiento que sufre ese liberalismo clásico con otras doctrinas de pensamiento que lo critican, que combaten, en primer lugar, los efectos perniciosos que sobre una inmensa mayoría de la población europea (en aquellos países en los cuales se fue implementando el modelo del liberalismo, especialmente bajo el efecto del proceso de industrialización, libre competencia y la despersonalización del trabajo y su conversión en una mercancía más, sujeta a las libres fuerzas del mercado) y luego, la justificación ideológica de la que se sirve su parte económica (suponiendo con esto que el liberalismo económico y el

¹⁷¹ *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol 9, p. 276, citado por Meyer, p. 18.

¹⁷² Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*, pp. 7-10, citado por Meyer, p. 18.

político son dos caras de una misma moneda, las dos caras de Jano, como dice Duverger) para poder encubrir esas desigualdades reales.

Añade Meyer que la divisa liberal de “*dejar hacer, dejar pasar: el mundo marcha por sí solo*”, no puede significar la esencia de la libertad para los muchos que se encuentran hasta abajo de la pirámide social sin los medios materiales mínimos para darle contenido. Surge, a raíz de esos cuestionamiento el llamado liberalismo social, cuyo propósito de llevar al Estado a interferir en el mercado para promover niveles mínimos de bienestar y hacer de las mayorías ciudadanos reales¹⁷³. Pero tal liberalismo social trasciende la mera noción ideológica para cobrar historicidad: se perfila en el Estado benefactor democrático en la *democracia social*, sin la cual sería puro lirismo discursivo. El liberalismo social sin estructura es un engaño.

Pero el liberalismo constitucional y democrático no surgió con los inicios liberales; tuvo que ocurrir un almácigo de procesos históricos que provocaron la desaparición de modelos y paradigmas y el surgimiento de otros, en una combinación entre política y economía y una simbiosis entre principios, ideologías y creencias y vida social. Es decir, se impuso una nueva cultura que precedió a las estructuras e instituciones liberales. Estas se formaron en el seno de la sociedad monárquica y aristocrática a la que terminó por destruir. La doctrina liberal tuvo como fuentes que le otorgaron su originalidad la religiosa, expresada a partir de la trascendencia de la moral y del Derecho y que produjo la separación de los poderes político y religioso y su efecto en un Estado limitado y laico. Resalta en este devenir la presencia del hombre individual; la naturaleza humana debe entonces ser respetada por el Estado, porque el hombre individual es titular de derechos imprescriptibles y naturales, entre ellos, los que satisfacen las necesidades materiales y espirituales más ingentes.

¹⁷³ Cfr. *Idem*, p. 18.

La segunda fuente del liberalismo es la política, que se desarrolla de manera sobresaliente en el siglo XVIII, época absolutista en la que la opresión de los individuos esencialmente es obra del Estado, particularmente la sufrida por quienes poseían cierta influencia política e ideológica, pues las masas campesinas iletradas carecían de influencia en el Estado. Las doctrinas liberales del siglo XIX fueron creación de burgueses dedicados a la industria, el comercio y a las actividades intelectuales; eran las clases con buena posición económica, no los explotados, que requerían un régimen de libertades, sin opresión y sin privilegios hereditarios. Dice Duverger: “El absolutismo real no le dejaba una suficiente libertad intelectual, y no le daba [a la burguesía] ninguna garantía de seguridad personal. Las reglamentaciones gubernamentales concernientes a las corporaciones obstaculizaban su progreso económico. Para ella, ser libre era limitar la acción del Estado.”¹⁷⁴ Contra esto actúa la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789.

La economía es la tercera de las fuentes del liberalismo, que se apoya en un postulado fundamental: “la superioridad de la iniciativa privada sobre la acción del gobierno en materia económica. En sí —dice Duverger—, la intervención de los gobernantes en la economía es un mal; debe ser, en consecuencia, absolutamente excepcional.”¹⁷⁵ Las limitaciones de este tipo al Estado tienen un carácter utilitario y pragmático y de allí la calidad “inviolable y sagrada” de la propiedad. De ésta se deriva la libertad de empresa, la libre competencia y la libertad de comercio, que limitan al Estado y dan paso al libre mercado.

El liberalismo, en consecuencia, promueve las libertades de las personas: la “seguridad”, libertad e inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y de movimiento o circulación y tránsito, junto con las libertades familiares: derecho de contraer matrimonio, de educar libremente a los hijos, y otros más. Las libertades

¹⁷⁴ *Ibidem.*

¹⁷⁵ *Ibid.*

económicas ya señaladas, a las que debemos agregar la libertad de circulación de productos, libertad para fijar precios y salarios según el mercado (oferta y demanda). Todo lo anterior tiene como fin principal reservar a la iniciativa privada toda la actividad económica.

Véase en este desarrollo que la implantación del liberalismo político y social creó un sistema inédito, que con el auxilio del racionalismo gestó el constitucionalismo y la concepción moderna de la Constitución como la norma suprema y la expresión formal de las decisiones fundamentales que organizan y legitiman al poder.

En síntesis, recurrimos de nuevo Duverger, quien dice:

(En el) modelo (de la) "democracias liberal", la palabra "liberal" está tomada en un doble sentido, político y económico. Con relación al primero significa que las instituciones políticas descansan sobre los principios fundamentales siguientes: soberanía popular, elecciones, parlamentos, independencia de los jueces, libertades públicas, pluralismo político. Gracias a ellos, los ciudadanos poseen un amplio margen de autonomía y de medios de presión eficaces sobre los gobernantes. (...) en la democracia política subsisten elementos del sistema aristocrático o monárquico anterior como por ejemplo: el rey, la cámara alta, las desigualdades de representación, las limitaciones al derecho de voto, etcétera. Sin embargo, estos elementos se corrigen a lo largo del tiempo: así, el sufragio universal se generaliza con posterioridad a la Primera Guerra Mundial; en 1911, la cámara de los lores pierde la mayor parte de sus poderes, (y quedan sólo como elemento decorativo...). Sólo subsiste el sufragio desigual, camuflado bajo la aparente representación de las comunidades locales.

Desde un punto de vista económico, "liberal" es sinónimo de "capitalista". Los estamentos de producción son la propiedad privada de los industriales, comerciantes, explotadores agrícolas, etcétera. Cada uno es libre de crear una empresa, de administrarla a su agrado, de venderla y de hacer circular los productos, en el marco de las "leyes del mercado", es decir, de la libre competencia. En la práctica esto significa que los ciudadanos y sus organizaciones no detentan solos el poder político: fundamentalmente, lo comparten con los detentadores de capitales individuales y, sobre todo, las grandes firmas industriales, comerciales y financieras. Los diputados, los ministros, los jefes de gobierno no son simples marionetas en manos de los capitalistas, como lo pretende una propaganda simplista. Pueden apoyarse en sus electores para resistir a la presión de los poderes económicos: pero ésta resulta muy fuerte, en tanto que también puede influenciar a los ciudadanos. Las decisiones políticas son tomadas en el marco del paralelogramo de fuerzas resultantes de la combinación de estos factores. De esta

manera, el modelo democrático es en realidad un modelo "pluto-democrático", dado que el poder reposa a la vez sobre el pueblo (*demos*) y sobre la riqueza (*ploutos*).¹⁷⁶

Para complementar la idea con Meyer, en la actualidad el liberalismo moderno es además democrático, lo cual implica que: exige límites a la concentración del poder económico en manos privadas, pues la experiencia ha demostrado que este poder puede ser tan dañino para la libertad individual y el pluralismo como el autoritarismo gubernamental.

¿Por qué se considera que el liberalismo democrático es un proceso histórico inédito e irrepetible?. Esto hay que entenderlo en el contexto de la historia, sobre todo de las teorías occidentales de la historia (no tenemos hasta el momento otras a la cuales recurrir como teorías históricas, hay, por ejemplo cosmovisiones de ciertas culturas donde lo histórico está supeditado a la interpretación religiosa y los eventos humanos se explican como una sucesión de ciclos que se repiten periódicamente y de manera fatal, sin que los seres humanos sean capaces de modificarlos.

Anteriormente habíamos mencionado junto con Meyer que el motor del liberalismo, o mejor dicho los factores fundamentales del liberalismo fueron el capitalismo y el racionalismo. No hay que menospreciar la importancia que tienen estos elementos en la conformación de la cultura occidental. Sobre el primero se ha hablado más o menos de una manera amplia, el capitalismo como un modo de producción que es capaz de generar enormes cantidades de productos y que hace posible que las sociedades dejen los niveles de subsistencia o que tengan que recurrir a la explotación por medio de la conquista para la rapiña o el sometimiento de grandes cantidades de seres humanos bajo el modelo de la esclavitud. El capitalismo se apoyó de manera muy importante en la tecnología para lograr sus cometidos, no puede comprenderse al moderno capitalismo sin la concurrencia de la revolución industrial, y ésta es de hecho, un evento único en la historia de la

¹⁷⁶ *Ibid*, pp. 50-51.

humanidad: en ninguna época de la antigüedad se había dado un avance tan importante que permitiera a los seres humanos ejercer tanta influencia sobre su medio¹⁷⁷.

Los ejemplos de modificación de su entorno en la antigüedad, previamente a la conformación de la civilización urbana (entre dos mil y mil quinientos años antes de nuestra Era) no son nada comparados con los cambios que se han manifestado en los últimos dos siglos y medio, tiempo que lleva aproximadamente la industrialización. Esta es una de las condiciones del capitalismo y éste, junto con el racionalismo son las condiciones esenciales para que se pueda dar el liberalismo. El cambio de paradigma en el pensamiento humano, la posibilidad de pensar en términos laicos o al menos de separar expresamente entre el ámbito de la espiritualidad y las explicaciones espirituales, de lo cotidiano y de lo científico, aduciendo en estos campos explicaciones racionales, permite romper los ciclos y en su caso, permite el avance tecnológico más significativo. Si antes de la invención de la tecnología del vapor, que permitió la revolución industrial (con todo lo conexo, desde “la reducción” del mundo, gracias a las vías de comunicación, concretamente el ferrocarril y el barco a vapor, hasta la posibilidad de modificar el entorno con grandes construcciones, desde las presas pensadas a niveles inconcebibles hasta la apertura de canales que comunicaban mares entre sí) y la consolidación del capitalismo, el mundo se podía concebir como un entorno relativamente estable de sociedades, muchas veces aisladas o que pasaban por paulatinos periodos de comunicación-incomunicación, dependiendo de las circunstancias propias de las mismas culturas. Con el capitalismo y su

¹⁷⁷ Uno de los ejemplos más importantes de la influencia de la actividad humana sobre la naturaleza fue el impacto causado por los seres humanos en una etapa relativamente temprana de nuestra especie. Anteriormente se había sospechado la responsabilidad del ser humano en la extinción de determinadas especies; sin embargo, poco se había documentado, ahora se dice que: “El cambio climático y el impacto humano en el cuaternario final contribuyeron a la extinción del mamut lanudo, según un estudio dirigido por el investigador español David Nogues-Bravo y publicado en el último número de la revista *Public Library of Science* (...) Nogues-Bravo ha explicado que el clima en Europa y Asia, donde habitaba el mamut, pasó a ser más cálido y demasiado húmedo para que pudieran subsistir, ello provocó que los humanos invadieran dichas zonas, más favorables para ellos y de esta manera los mamut se vieron enfrentados al cambio de clima y a la caza de los humanos.” Cfr. <http://www.faanatura.com/2008/04/02-la-extincion-de-los-mamuts.html>

consolidación y, además, con la elaboración de un sustrato ideológico que más allá de las orientaciones religiosas muy personales daba una explicación diferente a la inserción del ser humano en el universo, se consolida la posibilidad de una civilización que pueda perdurar un tiempo más largo.

Nunca en la historia de la humanidad se había utilizado el vapor como fuente de poder que podría sustituir la fuerza de los seres humanos o de las bestias usadas para los fines de acarreo. Se dice que durante la antigüedad griega, especialmente en Alejandría, ya se había inventado una máquina que funcionaba con vapor de agua, sin embargo, su uso no pasó de ser una curiosidad, dado que era mucho más barata la fuerza de trabajo de los esclavos y nunca tuvo una aplicación práctica. Tuvieron que darse circunstancias muy especiales para que el capitalismo se consolidara, y consolidara al mismo tiempo la ideología que le daba sustento más allá del aspecto religioso. Entre esos aspectos que le dan su carácter de unicidad al capitalismo y al liberalismo, se encuentran:

- El imperialismo europeo.
- El uso de una tecnología bélica superior, por parte de los europeos, que les permitía allanar cualquier oposición del resto de los pueblos.
- El comercio a gran escala y la necesidad de ese comercio.
- La industrialización, la invención de la máquina de vapor y su aplicación en diversos ámbitos de la vida, desde el transporte terrestre y marítimo, hasta la fabricación de diversos productos.
- La existencia de un excedente de población, que permitía mantener, en términos económicos, un ejército laboral de reserva muy importante.
- La separación entre Iglesia y Estado, con la consecuente secularización de las sociedades.
- El surgimiento, primero del racionalismo como una corriente filosófica que apuesta, más que por la naturaleza de creación divina del ser humano, (sujeta a una voluntad igualmente divina, aunque no totalmente explícita), a

una naturaleza racional, que le permite al ser humano ser el responsable y el promotor de las modificaciones que puede hacer sobre el entorno.

- Ideológicamente, la posibilidad del capitalismo requiere de la libertad, de hombres libres que puedan comprometerse, al menos, en el plano económico a intercambios libres de mercancías; que puedan ser poseedores (o propietarios en sentido estricto) y que estén libres para trabajar y cambiar su fuerza de trabajo por dinero, dinero con el cual pueden comprar los bienes producidos por otros.
- Adicionalmente, en el terreno de la política, se requería, para esa consolidación, un sistema de gobierno que permitiera la más amplia participación de los ciudadanos.

La libertad fue una condición necesaria para el capitalismo, pero es una libertad individualista, que requiere de la ausencia de privilegios que restrinjan la libertad de las mayorías. En las sociedades antiguas, aún en aquellas en las cuales había una democracia incipiente y una igualdad, ambos factores estaban restringidos a una porción minoritaria de la población. La democracia ateniense era una democracia restringida solamente a los ciudadanos y dentro de esta categoría, solamente a los varones (excluía a las mujeres aunque fueran atenienses). En esa incipiente democracia había igualdad, tanto en el ámbito político como en el jurídico, en el primer caso, cualquier ciudadano (ateniense-varón) podía acceder a los puestos de elección, y en el segundo, eran considerados en igualdad de condiciones frente a la ley, pero en ambos casos, como se ha mencionado, beneficiaba solamente a una porción relativamente pequeña de los pobladores.

El liberalismo como doctrina, especialmente la derivada de la revolución francesa, que tuvo como mérito la consolidación final del capitalismo en la forma en la que lo conocemos, estableció en la sociedad (y en las sociedades que se vieron influidas por dicha doctrina) la idea de una igualdad formal, que estaba por encima de la igualdad espiritual que profesaba el cristianismo (“todos somos hijos

de Dios y todos somos iguales ante los ojos de él”, pero esto no implicaba que ante los ojos de los hombres hubiera la necesidad de la igualdad, es más, algunas de las desigualdades manifiestas eran prolijadas por la propia Iglesia). La idea de una igualdad formal (por lo menos frente a la ley y ante los servidores que eran los encargados de aplicarla) solamente se da una vez que se ha pasado la etapa de la igualdad espiritual, idea que no existía dentro de las sociedades antiguas y que fue una de las aportaciones del cristianismo que se conformó dos o tres siglos después de nuestra Era. La igualdad de todos los hombres frente a la ley (igualmente, considerando en un principio solamente a los varones y posteriormente con un cambio paulatino incorporando a las mujeres a los beneficios), fue una idea novedosa, propia del liberalismo y que consolidó una especial formación político-social.

El desarrollo de la democracia liberal ha pasado, como ya se describió con Lorenzo Meyer, por una serie de ajustes que han permitido la sobrevivencia del sistema al menos durante dos siglos: En el ámbito económico se han tratado de corregir los excesos en los cuales incurrió el sistema al dejar lo económico en manos de los intereses particulares. En el ámbito político se ha procurado que la participación en la elección de los gobernantes sea lo más amplia posible, se han eliminado sistemáticamente las restricciones impuestas, primero por razones económicas (anteriormente solamente los propietarios tenían derecho a votar y ser votados), por razones de instrucción (desde la posesión de grados académicos como requisito para poder votar, hasta simplemente el requisito de saber leer y escribir para hacerlo); luego, por razones de género. En el ámbito jurídico, se ha pasado de una igualdad formal, decretada en la mayoría de las constituciones políticas escritas, hasta el intento por consolidar una igualdad real, a través de la implementación de mecanismos jurídicos e instituciones que garanticen dicha igualdad.

Lo inédito de la democracia liberal radica entonces, no sólo en lo especial y particular de cada una de las instituciones creadas en su contexto (y que han sido

copiadas o adoptadas y adaptadas por muchos países), sino también en las circunstancias excepcionales que permitieron su nacimiento.

El liberalismo se consolida con el constitucionalismo, a la vez que este entraña la idea de democracia y de Estado de Derecho. En la historia política del Estado, según Biscaretti di Ruffia¹⁷⁸ se atraviesa por varias etapas: el Estado patrimonial, el Estado de policía y el Estado de Derecho. El Estado patrimonial es típico de la época feudal, en el que existe confusión entre el derecho público y el derecho privado, “considerando los elementos materiales (*pueblo y territorio*) como partes del patrimonio del rey (en quien se personaliza el *Gobierno*). Dice Biscaretti que: El *Estado de policía* (entendido este último vocablo en sentido bastante amplio de cuidado genérico de la seguridad y bienestar del pueblo) es, en cambio, la forma típica de las monarquías absolutas europeas del Renacimiento a la Revolución Francesa”. Después de ésta, y con variadas modalidades que se suceden durante más de un siglo, aparece el Estado moderno también llamado *Estado de Derecho*, “como la forma típica de todo el mundo civil”. Las características del Estado de Derecho, o sus notas permanentes, según Biscaretti, son éstas: un *Gobierno constitucional* (con pluralidad de órganos en su vértice, entre los cuales, por lo menos una Asamblea legislativa electiva), aceptación del *principio de división de poderes, plena garantía jurisdiccional de los derechos públicos subjetivos*, sustitución del anterior *gobierno de los hombres* por el *gobierno de las leyes* y, en su estadio más perfeccionado, la posibilidad de declarar la invalidez de los actos del Ejecutivo y también de las leyes cuando choquen con la Constitución. El profesor Biscaretti resume la construcción del Estado Constitucional de Derecho, el cual se identifica en lo fundamental con la democracia liberal, por las aportaciones, de las experiencias de tres países, en los siguientes términos:

Suelen, al respecto, atribuirse a la *contribución* inglesa las siguientes instituciones: la *monarquía constitucional* (es decir, la subsistencia, junto al jefe del Estado, de

¹⁷⁸ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho constitucional*, editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1965, pp. 224-226.

otras entidades u órganos que ejercen con él, sobre base sustancialmente unitaria, la potestad de gobierno); el *Parlamento bicameral* (por lo menos con una Asamblea representativa), la *irresponsabilidad del jefe del Estado* (cubierta por la intervención necesaria de los ministros, responsables ante las Cámaras) y las diversas *libertades civiles dotadas de tutela jurisdiccional* (siempre actuada en forma concreta: desde la *Carta Magna* de 1215 al *Bill of Rights* de 1689 y a los diferentes estatutos relativos al *habeas corpus*). Mientras que se reconoce el *origen francés* (además de la elaboración teórica de las instituciones indicadas y de su divulgación mediante las numerosas Constituciones francesas de 1791 a 1875): de la *doctrina de los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos* (que se consideran insuprimibles por el Estado), el *principio de división de poderes* y el de la llamada *soberanía nacional* (primera posición hacia el concepto actual de *soberanía del Estado*). Y puede considerarse como *aportación norteamericana*: la estructura federal del Estado (con una segunda Cámara que representa, en pie de igualdad, a los Estados-miembros) y el *control de constitucionalidad de las leyes* (actuado, en los Estados Unidos, por la misma magistratura ordinaria, sobre la base, evidentemente, de la supremacía de la norma constitucional respecto a la legislativa ordinaria). En fin, en línea de hecho, fueron precisamente las instauraciones revolucionarias de Norteamérica y Francia las que, aboliendo el *ancien régime*, determinaron la aparición de los presupuestos ambientales indispensables para las nuevas instituciones constitucionales democráticas.¹⁷⁹

2.1.2. La Revolución.

El proceso revolucionario es quizá el generador fundamental de sistemas políticos novedosos y creador de Estados. El Estado revolucionario, pese a la expresión paradójica que lo envuelve, es la entidad típica de la era de las revoluciones, de aquélla que se inició en el siglo XVIII y que tuvo su expresión más acabada con las revoluciones del siglo XX. A estas alturas del siglo XXI, tenemos una idea peculiar de revolución, lejos de la concepción destructivista de lo viejo (el *ancien régime*), como el factor de cambio constructivo que crea y organiza las transformaciones políticas, sociales y económicas. Revolución y cambio son dos expresiones de un mismo fenómeno. Para que el cambio se institucionalice, la Revolución transforma su fuerza en poder, en un poder constituyente que acelere la transformación por la vía de la norma constitucional y detiene a la revolución por medio de la ley.

¹⁷⁹ *Idem.*

En sentido muy amplio, la revolución es un cambio. Aplicado al ámbito de las ciencias sociales, es un cambio en las sociedades. Amitai y Eva Etzioni señalan que los cambios parecen ser procesos muy comunes en la naturaleza, la primera manifestación de cambio es el crecimiento, crecen los seres vivos y crecen las sociedades. Esta sería la primera evidencia de los cambios (el cambio como simple crecimiento de una entidad, ya sea natural o social):

Muchos organismos crecen a lo largo de toda su vida y los demás crecen durante partes considerables de su existencia. El crecimiento social suele continuar hasta el momento en que las sociedades se dividen o se hunden¹⁸⁰

De acuerdo con Spencer, el crecimiento de las sociedades, ya sea por el simple aumento de la población provoca que las diferencias que en una sociedad pequeña pasan desapercibidos o son eficazmente controlados, sean más evidentes en las sociedades más grandes. Cuando los cambios sociales son rápidos y derivan en o de la violencia, reciben el nombre de “revoluciones”. Dice Luciano Gallino que el término revolución se emplea en las ciencias sociales para designar distintos tipos de cambio social tales que modifican en gran escala y en profundidad elementos centrales de la organización social (revolución agrícola, revolución industrial, revolución tecnológica, revolución demográfica, revolución del intendente, revolución de los transportes); pero desde hace dos siglos ha adquirido su máximo relieve teórico-práctico, en cuanto modificaciones reales, sobretodo en la escena de la política.

En las revoluciones se incluyen normalmente uno o más de los fenómenos siguientes:

- a) La conquista del aparato burocrático-militar del Estado por parte de una élite de profesionales de la política o de la lucha armada, y el uso del poder así adquirido, para transformar radicalmente los fundamentos del

¹⁸⁰ Spencer, Herbert. “La evolución de las sociedades” cit por Etzioni, Amitai y Eva (comps). *Los cambios sociales*, trad. Florentino M. Turner, FCE., México, 1998, p 19.

ordenamiento jurídico del mismo Estado, particularmente en relación con las normas que regulan las actividades económicas, el derecho de asociación, las relaciones entre los poderes políticos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se trata en general de un proceso relativamente rápido, que comporta por ambas partes el uso de dosis elevadas de violencia, porque la ilegalidad de los revolucionarios tiene que sustituir a la legalidad institucional preexistente para hacer de la primera una nueva ley;

- b) El proyecto de tipo político-ideológico tendiente a transformar en profundidad todo el orden social existente, no sólo al Estado, sino también la mayor parte de las micro y macroestructura sociales, incluyendo las formas de institución, modelos de cultura, relaciones interpersonales, la familia, la religión al igual que el arte y la vida cotidiana. Cualquiera que sea su eficacia, un proceso de este tipo abarca siempre muchas generaciones, y comporta formas de violencia más extendidas y capilares pero menos traumáticas, por lo menos a los ojos del observador externo;
- c) La conquista del aparato burocrático-militar del Estado por parte de una élite que apunta solamente al poder, eventualmente en representación de una vieja o nueva clase dominante y que se interese en modificar la estructura del estado más allá que en su rasgos exteriores;
- d) La liberación de una sociedad del dominio de una potencia extranjera. El prototipo de las revoluciones modernas de este tipo fue la norteamericana, que requirió —como ocurrió después regularmente— largas y sangrientas luchas.¹⁸¹

¹⁸¹ Gallino, Luciano. “Sociología de la revolución” en *Diccionario de Sociología*, Siglo XXI Editores, , México, 1995, p. 782.

Dice Gallino que los cuatro tipos de procesos pueden presentarse puros o combinados, por ejemplo, a la conquista de un grupo, puede antecederle un plan de transformación radical del orden social, pero la realización de ese plan puede requerir de una ideología que inspire originalmente la revolución. A las luchas de liberación nacional sigue muchas veces, incluso en nuestros tiempos, la creación de un estado distinto del anterior, pero en muchos casos las estructuras del nuevo Estado, por debajo de los de los ideológicos, no difieren de las previas. Para los ideólogos contemporáneos de la revolución, la única revolución auténtica es la que implica la conquista del estado y la disolución del anterior, del poder de la burocracia del partido y de las fuerzas armadas; asimismo de una vanguardia organizada de masas extendida a todas las fibras de la vida social, aunque, recalca Gallino, hasta el presente nunca se ha observado nada semejante.

Aunque su nombre indica un cambio violento y rápido, una revolución requiere una obra de siglos, no sólo de muchas generaciones, y hasta ahora ninguna ha progresado hasta ese punto, aunque el amplio proceso de configuración de la democracia liberal arriba descrito parezca desmentirlo.

Norberto Bobbio coincide, respecto del concepto de revolución, en el uso de la violencia para derribar a las autoridades políticas existentes y de sustituirlas con el fin de efectuar profundos cambios en las relaciones políticas, en el ordenamiento jurídico-constitucional y en la esfera socioeconómica.¹⁸² Bobbio hace una distinción muy importante entre la revuelta o rebelión y la revolución propiamente dicha. Distingue, así, la revolución de la rebelión, pues afirma que esta última está generalmente limitada a un área geográfica circunscrita, carece en general de motivaciones ideológicas, no propugna una subversión total del orden constituido sino un retorno a los principios originarios que regulaban las relaciones autoridades políticas-ciudadanos, y apunta a una satisfacción inmediata de reivindicaciones políticas económicas. La rebelión puede por lo tanto ser aplacada tanto con la sustitución de algunas personalidades políticas, como por

¹⁸² Cfr. Bobbio, *Diccionario de política*, op. cit., p. 1412.

medio de concesiones económicas. La revolución se distingue del golpe de estado porque éste se considera solamente como la tentativa de sustituir autoridades políticas existentes en el interior del marco institucional. Además, mientras que la rebelión es un movimiento popular, el golpe de estado es efectuado por pocos hombres que ya forman parte de la élite. La toma del poder por parte de los revolucionarios puede producirse por medio del golpe de estado (como ejemplo de esto, Bobbio menciona la toma del poder formal de los bolcheviques el 25 de octubre de 1917), pero la revolución no se efectiviza sino luego de los profundos cambios introducidos en los sistemas político, social y económico. De esto ubicamos entonces dos momentos muy importantes en una revolución: a) el movimiento armado, respaldado por un sustento ideológico y un plan político evidente; y, b) el un proceso de consolidación de los cambios estructurales.

Sin estos dos requisitos no se puede entender o no se puede considerar que haya una revolución. Adicionalmente, la primera etapa necesita algunas condiciones para darse y para considerarse que pueda tener la posibilidad de transformarse en una revolución: a) Que el movimiento esté inspirado por una ideología; y, b) que el movimiento presente un plan de acción, en el cual se manifieste la intención de cambiar drásticamente las circunstancias del país en cuestión.

El efecto más inmediato de una revolución es provocar un cambio en el régimen político.¹⁸³ Y de este punto de partida, se establece una graduación distintiva: las revoluciones políticas en estado puro; las revoluciones asociadas a un cambio de sociedad y las revoluciones creadoras de un Estado nuevo.¹⁸⁴

- a. *Las revoluciones políticas en estado puro* son aquellas que se limitan a modificar bruscamente las instituciones que operan un cambio de legitimidad al menos implícito.

¹⁸³ Pero el cambio de régimen político es necesariamente cambio de la Constitución.

¹⁸⁴ Quermone, Jean Louis. *Les Regimes Politiques Occidentaux*, Editions du Seuil, Février, 1986, p. 31-33.

¿Se puede inscribir dentro de esta categoría las revoluciones de Inglaterra de 1642-1649 y sobre todo la de 1688-1689? Dejemos a los historiadores que se pronuncien al respecto. En cambio, sí se puede afirmar que en esta categoría debe figurar la revolución francesa de 1830 que sustituyó al rey de Francia, y restauró los derechos de otro nacido de la legitimidad; y puede agregarse también la revolución de 1848 que instauró la Segunda República y esbozó un cambio en la sociedad.

- b. Las *revoluciones asociadas a un cambio de sociedad*, son naturalmente más prestigiosas, ofrecen igualmente una coyuntura favorable a un cambio de regímenes. Tal fue el caso de Francia en 1789 y el de Rusia en 1917, así como de Alemania en 1917-1919, en el entendido que estas revoluciones pueden ser resultado de una derrota militar o del progreso de la evolución misma. En este tipo inscribiríamos a la Revolución Mexicana de 1910.

Ya se ha subrayado el hecho de que, por la envergadura de tales revoluciones éstas raramente desembocan en la instalación inmediata de un régimen estable. Las revoluciones abren generalmente un proceso de desestabilización susceptible de ser conducido al establecimiento de un sistema político contrario a aquel que ha sido proclamado en el origen del movimiento, ejemplos el bonapartidismo en el año VIII, la dictadura estalinista de 1924 y la de Hitler en 1933.

Ellas sólo construyeron al menos un mito que a pesar de las desviaciones comentadas, pueden ser capaces de fundar ulteriormente un régimen estable. Así la Tercera República se inspiró a un siglo de distancia, en la soberanía nacional y los principios constitucionales de la Revolución Francesa; la República Alemana, 20 años después, en la República liberal y en la eficiencia de la República de Weimar.

- c. Finalmente, *las revoluciones creadoras de un nuevo Estado* ocupan un lugar aparte. Son provocadas, la mayoría de las veces, por la disgregación de un imperio *multinacional* o por la descolonización, ellas engendran a la vez un nuevo régimen y un nuevo Estado.

2.1.3. El golpe de Estado

Empezaríamos por dudar si el golpe de estado es un proceso constituyente, dado que éste carga implícito un principio de legitimidad del que carecen los golpistas. Sin embargo, dado que las experiencias históricas de conformación de regímenes políticos autoritarios a partir de golpes son numerosas, se justifica hacer primero su análisis y luego concluir sobre su consistencia teórica.

El golpe de estado es un procedimiento deliberado, urdido en la cumbre del poder, en la intriga palaciega o en las conspiraciones de cuartel, que por medio de la fuerza bruta, o de su amenaza, realizan usurpadores para gobernar o instaurar un régimen político generalmente contrario al vigente. No existe, desde luego, un modelo único de golpe de estado, ni los actores son los mismos ni sus efectos o resultados son idénticos. Cada golpe tiene su singularidad, pero el rasgo general es que se trata de un procedimiento ilegal e ilegítimo de alcanzar el poder, cualquiera sea la causa real o aparente que lo explique, o con la que sus autores pretendan justificarlo. Lo cierto es que *por lo regular los golpes conducen a la dictadura*, porque sólo de ese modo pueden sostenerse los golpistas. Esto es independiente de las técnicas “jurídicas” que emplean para legalizar su uso, como ocurrió en el caso de Victoriano Huerta tras el asesinato del Presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez, que siguió minuciosamente la secuela procedimental-constitucional para asumir jurídicamente (legalmente) la presidencia, lo que sin embargo no le sirvió para su legitimación. Existe, por otra parte, la posibilidad de una legitimación por la consuetudinariedad en el ejercicio del poder, tal como lo expone, a *contrario sensu*, Bobbio en su opúsculo sobre

Origen y fundamentos del poder político: “Sin necesidad de ulteriores comentarios aparece inmediatamente evidente la analogía entre desuetudinariedad y deslegitimación. Se puede discutir —aduce Bobbio— si la legitimación de un poder dependa únicamente de la obediencia habitual [este sería el caso de un golpe que genera acatamiento durante largo tiempo, como Pinochet] o del hecho de que las normas emanadas de él vengan preponderantemente observadas o hechas obedecer.”¹⁸⁵

Este criterio rememora la expresión de Jorge Jellinek, cuando alude a “la fuerza normativa de lo fáctico”. Cuando esto ocurre, tanto por lo que explica Bobbio como por lo dicho por Jellinek, el golpe se asimila a un proceso constituyente, como hecho constituyente sin derecho y sin legitimación, pero con efectividad. Es una forma de obtener el poder.

Bobbio señala que el significado de la expresión “golpe de estado” ha cambiado con el tiempo, actualmente es un fenómeno o hecho social que presenta diferencias que van desde el cambio sustancial de los actores (quién lo hace) a la forma misma de lograrlo (cómo se hace). Sólo un hecho se ha mantenido inmutable y se presenta en estas diferentes configuraciones: el golpe de estado es un acto llevado a cabo por parte de órganos del mismo estado.¹⁸⁶

La expresión *coup d'État*, se acuña hacia 1639. Gabriel Naudé escribía entonces sus *considerations politiques sur le coup d'État*. Para Naudé el golpe de estado tiene variadas acepciones y se puede confundir con la "razón de estado".¹⁸⁷ De tal manera, golpe de estado es tanto la decisión de Catalina de

¹⁸⁵ Bobbio, Norberto. *Orígenes... op. cit.*, p. 28.

¹⁸⁶ *Cfr.* Bobbio, Norberto. *Diccionario... op. cit.*, p. 724.

¹⁸⁷ La razón de Estado, desde Maquiavelo, es tanto una técnica de acción como un principio de continuación y reafirmación del poder, sin consideraciones morales. El golpe de Estado, independientemente de su carácter inmoral o amoral, no puede ser constitutivo de un régimen legítimo porque está fuera del sistema expreso o implícito de construcción normativa y de ordenación política. Sin embargo, aunque la Constitución desplaza y sanciona el golpe de Estado (Artículo 136 de la Ley Fundamental mexicana, que se refiere a la inviolabilidad de la Constitución),

Medici de eliminar a los hugonotes en la noche de San Bartolomé, como la prohibición del emperador Tiberio a su cuñada, al haber enviudado, de contraer nuevas nupcias para evitar el peligro de que los eventuales hijos de ésta pudiesen aspirar a la sucesión imperial contra sus propios hijos. Los ejemplos señalados por el autor tienen en común que bajo el nombre de golpe de estado se hace referencia a un acto llevado a cabo por el soberano para reforzar su propio poder; estas decisiones son tomadas, por lo general, sorpresivamente, para evitar reacciones contrarias por parte de aquellos que deben sufrirla.

Norberto Bobbio señala que el concepto de golpe de estado debe delimitarse de manera más clara con el advenimiento del constitucionalismo, punto en el cual es necesario hacer referencia a los cambios de gobierno operados violando la constitución del estado, generalmente de manera violenta y por parte de quienes detentan el poder político; hasta mediados del siglo XIX el ejemplo más claro de este hecho político fue el concretado por Luis Bonaparte, en 1851, cuando dio el golpe de gracia a la segunda república, de la cual él mismo era presidente, y logró proclamarse como nuevo emperador de Francia.

En tiempos relativamente recientes proliferó el fenómeno, si bien con características un poco distintas: a comienzos de los años setenta, más de la mitad de los países del mundo tuvieron gobiernos surgidos de golpes de estado exitosos y, por lo tanto, el golpe de estado como método de sucesión gubernativa se volvió más usual que las elecciones democráticas. Sin embargo, el mundo cambió y en la gran mayoría de los casos, quienes se adueñan del poder político a través del golpe de estado son los titulares de uno de los sectores claves de la burocracia estatal: los jefes militares. El golpe militar o pronunciamiento, según la voz acuñada por la televisión española¹⁸⁸, se ha transformado, ante este modo, en la forma más corriente de golpe de estado.

puede ocurrir el *hecho constituyente* (Carré de Malberg) derivado del golpe, mediante el cual se instituye, o se da continuidad a un gobierno.

¹⁸⁸ Es recomendable a este respecto la lectura de la reseña novelada que hace Javier Cercas del golpe del 23 de febrero de 1981 en España, “que fue grabado por televisión y retransmitido a todo

... entonces el elemento más decisivo para caracterizar en la actualidad al fenómeno se encuentra en la respuesta a la pregunta ¿quién lo hace? Las respuestas o posibilidades son tres: el soberano (como en el caso de Napoleón III); los titulares del poder político legal, y, en el tercer caso, un sector de funcionarios públicos, los militares.¹⁸⁹

Respecto de las modalidades del golpe de estado, éste se lleva cabo no sólo a través de funcionarios del mismo Estado, sino también usando elementos que forman parte del aparato de Estado. Esta característica diferencia al golpe de estado del levantamiento (entendido como insurrección no organizada, que tiene muy pocas o ninguna posibilidad de lograr el éxito en el intento de derrocar a la autoridad política del estado moderno) y a la guerrilla, cuyo primer objeto es el de debilitar hasta aniquilar o dispersar las Fuerzas Armadas o de policía al servicio del Estado.¹⁹⁰ Las modalidades del golpe de estado a las cuales hace referencia Bobbio parecen corresponder también a diversos periodos históricos. Conforme el ejercicio del poder se ha hecho más complejo en las sociedades modernas (especialmente en las sociedades de corte occidental), más complejo es también el golpe de estado. Refiere Bobbio que uno de los teóricos del tema en el siglo pasado fue Curzio Malaparte¹⁹¹, señalaba que podía darse el golpe de estado atacando las sedes de los parlamentos, idea que le parecía muy ingenua a Bobbio, dado que ese hecho solamente representaría un acto simbólico, pero no tendría efectos reales sobre el ejercicio del poder.

A diferencia de lo que suponía Curzio Malaparte respecto de la forma de acceder al poder a través de un golpe de estado, Bobbio señala que es más importante que la realización de actos simbólicos como la toma del congreso, “ocupar y controlar los centros del poder tecnológico del Estado, como la red de

el planeta”, en la que se observa todo el proceso de preparación y ejecución golpista de Tejero y su entorno.

¹⁸⁹ Bobbio, Norberto. *Op cit.* p. 725.

¹⁹⁰ *Idem.*

¹⁹¹ *Cfr.* Curzio Malaparte. “Técnica del golpe de Estado”, citado por Bobbio, *Diccionario de Política*, *op. cit.*, p. 726.

telecomunicaciones, la radio, la televisión, las centrales eléctricas, las estaciones ferroviarias y las intersecciones de caminos: esto permitirá adueñarse de las sedes de los órganos del poder político”¹⁹²

Hacia principios de los noventa y finales de siglo, hubo una discusión muy importante respecto de la forma y utilidad que debería revestir en la actualidad o para el futuro inmediato el golpe de estado, puesto que para esas fechas, una parte muy importante de los regímenes políticos que fueron el resultado de un golpe, especialmente en América Latina, parecía que se habían agotado, aún el régimen que en apariencia había tenido un relativo éxito económico, puesto que había seguido puntualmente las recomendaciones de los teóricos más importantes del neoliberalismo: el chileno, se fueron por la senda democrática. La tendencia en ese momento pareció el intento por la legitimación democrática y el reconocimiento de la comunidad internacional, por lo que varios analistas discurren sobre la utilidad del golpe de estado. Ya mencionamos las críticas hechas por Bobbio a Curzio Malaparte, uno de los primeros teóricos específicos del golpe de estado (el segundo fue Luttwak), quien señalaba que para un golpe de estado bastaba simplemente con la infiltración de un pequeño grupo en sectores claves de la vida política del país. Bobbio indica que el mismo Luttwak, en varios ejemplos señala el caso de golpes de estado que se efectuaron a través de sectores claves del sistema —empleados estatales de carrera, Fuerzas Armadas y policía—, su tesis según la cual bastaría infiltración en uno de estos sectores críticos, no parece confirmarse por la situación actual; primero, porque no existen golpes de estado hechos sólo por la burocracia; o por la policía sola. En resumen, señala Bobbio: la existencia hoy en día de organizadísimos servicios informativos en cada sector de las Fuerzas Armadas, el estricto control que éstos ejercen sobre los oficiales, tanto de la propia arma como de las otras, implica que no es suficiente la infiltración de un grupo no militar para que se logre influir a un grupo de oficiales. Hoy no existe golpe de estado sin la participación activa de por

¹⁹² Bobbio, Norberto. *op cit*, p. 726.

lo menos un grupo militar o la neutralidad* y complicidad de todas las Fuerzas Armadas.¹⁹³

Para terminar de caracterizar al golpe de estado, se mencionan los siguientes elementos:

1. En la tradición histórica el golpe de estado es un acto realizado por órganos del estado. Esa manifestación actual, en la mayoría de los casos, es efectuada por un grupo militar o por las Fuerzas Armadas en conjunto. En caso contrario la actitud de las Fuerzas Armadas es de neutralidad-complicidad.
2. Las consecuencias más usuales del golpe de estado consisten en el simple cambio del liderazgo político;
3. El golpe de estado puede ser acompañado o seguido de movilizaciones políticas y sociales, pero esto no es un elemento ni recurrente ni necesario del mismo;
4. Generalmente la potenciación del aparato burocrático policial del estado sigue al golpe de estado;
5. Una de las consecuencias más críticas del fenómeno opera sobre las formas de agregación de la demanda política, puesto que es característica recurrente la eliminación o disolución de los partidos políticos.¹⁹⁴

Implica, de hecho, un cambio de régimen sin constitución o en contra de ella; ocasionalmente, el golpe puede provocar un proceso constituyente formal. Por último, aunque el golpe aparece de manera súbita y subrepticia, en todo régimen

* El resaltado es del autor de este trabajo.

¹⁹³ Cfr. Bobbio, Norberto. *op. cit.*, p. 725.

¹⁹⁴ *Idem*, p. 726.

político constitucional es una forma corrompida de oposición, que es permanente como ésta, pero que vive larvada o en inercia política.¹⁹⁵

2.1.4. La transición.

Dentro de la era democrática, la transición es una etapa de la actualidad, esperada por todos los pueblos del mundo para acceder desde el autoritarismo, la dictadura y la autocracia, a la policracia constitucional y al Estado democrático. Gramaticalmente se entiende por transición, “la acción y efecto de pasar de un modo de ser a otro distinto; adicionalmente es el “paso más o menos rápido de una prueba, idea o materia a otra, en discursos escritos y el cambio repentino de tono y expresión”.¹⁹⁶

La transición puede entenderse en un doble aspecto temporal y material; en el primer caso se habla de un periodo de transición, que es justamente el tiempo durante el cual algo pasa de un estado a otro; mientras que en el aspecto material, es la situación en la cual un estado de cosas ha dejado de ser como originalmente era o estaba y tiene las características de otra que serán futuras. Los dos aspectos, material y temporal, no pueden ser separados; su distinción se hace simplemente con un afán analítico: las modificaciones materiales se entienden necesariamente en el espacio y se reflejan en ámbitos reales de la sociedad y de las relaciones interpersonales. Especificando más el término de transición, se puede aplicar exitosamente al ámbito político social, para describir una situación en la cual se está pasando de un estado de cosas (dentro de una sociedad) a otro diferente. La transición se puede abordar entonces dentro de la sociología del cambio social. Las transiciones pueden ser de hecho o impulsadas desde un movimiento. Las primeras “ocurren” aparentemente sin una planeación previa, se

¹⁹⁵ La teoría y sociología política, deberán estar atentas a nuevos fenómenos excepcionales de acceso o acoso al poder legítimo por vías ilegítimas e ilegales, pero que en México asoman como golpismos de reductos geodelincuenciales, calificados como narcoinsurgencia o simplemente delincuencia organizada.

¹⁹⁶ Cfr. http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=transici%C3%B3n

dan como parte “lógica” de los cambios que sufre una sociedad; mientras que las transiciones impulsadas desde los movimientos son periodos intermedios entre “dos estados de cosas” diferentes, en los cuales los operadores políticos tienen conciencia de dicha situación intermedia, tienen además un plan para poder concluir el paso de una situación a otra y hacen una evaluación periódica de ese cambio. Lo anterior no significa que el primer tipo de transición sea totalmente inconsciente y fuera de la voluntad de los miembros de la comunidad, sino el inicio del cambio no fue totalmente planeado o no derivó de una planeación, lo cual, tiene como consecuencia que no haya, al menos entre los grupos políticos más importantes, una intención y planeación respecto de “hacia dónde” desean llevar las modificaciones sociales. Las transiciones conscientes, generalmente se llevan a cabo con un plan determinado que permite a una sociedad pasar de un estado de cosas a otro, mediante la definición de metas bien determinadas. Al respecto, en el ámbito de la administración, se establece una diferencia entre metas y objetivos. Los objetivos consisten en enunciados que determinan propósitos generales, en tanto que las metas son enunciados que aluden a la realización de actividades que son cuantificables y ello permite la planeación y la evaluación del logro de las metas. Esto por supuesto no quiere decir que una transición consciente esté libre de imponderables que, cuando surgen y no rebasan la capacidad de respuesta de los operadores políticos, los cuales pueden llevar a cabo una serie de acciones tendientes a corregir las posibles desviaciones. Obviamente, si los imponderables rebasan la capacidad de maniobra de los operadores del cambio, es muy probable que en una transición no llegue a consolidarse el cambio y haya incluso regresiones hacia un estado anterior de cosas. En los últimos años, en el contexto de la historia reciente de México, se ha denominado erróneamente como “transición” el periodo comprendido entre un periodo sexenal y otro, hecho que va a ser analizado brevemente en este apartado. Hay que distinguir, en consecuencia, entre transición y trasmisión del gobierno; y entre transición y alternancia en el poder. La transición significa el tránsito de un tipo de régimen a otro “*tipo*” de régimen, por la vía del acuerdo o del pacto y que puede desembocar en un constituyente y una nueva Constitución, de

lo que es ejemplo sobresaliente el caso español. En éste ocurrió, a la muerte de Franco, el famoso Pacto de la Moncloa, la Asamblea Constituyente y la nueva Constitución española de 1978. Se pasó entonces de un régimen autoritario, de una dictadura paternalista, a una democracia parlamentaria con pueblo, gobierno y rey. La monarquía constitucional española fue restitución monárquica y constitución democrática, mezclando ambas figuras en un mismo proceso; para que éste tuviera el carácter constituyente, no se requirió una ley anterior, ni el derecho divino o la ley natural, bastó con el *pacto*, que en este caso legaliza y legitima la transición. La transición es proceso constituyente y al mismo tiempo pacífico, sin violencia física. Esto es lo que la diferencia de la revolución. No existe transición, en el sentido explicado, cuando un gobierno sustituye a otro que concluye su mandato, siguiendo las reglas establecidas; es decir, cuando se cumplen las determinaciones constitucionales vigentes sobre la obtención y la duración de los cargos, el procedimiento para determinar quien y cuando gobierna y a razón de qué tiene derecho a gobernar. En la democracia representativa la transmisión del poder no es el producto de pactos, sino de votos, del proceso electoral en el que el pacto está ya determinado en la Constitución y las reglas incluyen cuándo inician y cuándo terminan los gobernantes, cuándo se eligen, quién los elige y para qué cargo los elige.

Tampoco es transición la alternancia en el poder o en el gobierno, porque ésta presupone que la nueva elección recaerá en un partido diferente al que gobierna, o diferente del gobernante en ejercicio y puede producir fenómenos políticos como el de gobiernos divididos o compartidos, ya sea en el régimen presidencial o en el parlamentario. En circunstancias como la mexicana del año 2000¹⁹⁷ ó como la japonesa de 2009, la alternancia puede asumir rasgos similares

¹⁹⁷ El caso, el de la alternancia del año 2000, fue además un proceso muy importante, porque significó el cambio de partido en el poder, después de 70 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional; fue un proceso delicado, dado que algunos de los analistas más importantes del país estaban temerosos de que ocurriera alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que el partido en el poder no aceptara la derrota en las elecciones y llevara a cabo acciones ilegales para evitar la pérdida del poder;

a la transición, pero no iguales; la sustitución en el gobierno o en el Parlamento de un partido hegemónico de varias décadas tiene un significado histórico sobresaliente, aún cuando no implique modificaciones sustanciales a la Constitución, ni cambio de régimen.

En términos generales podríamos suponer que la transmisión de 2000 fue una “transición” exitosa en el sentido de que no ocurrió ningún evento que trastornara la vida económica y social del país. Lo que se produjo desde el punto de vista del ejercicio gubernamental y de la correlación de fuerzas partidista en el gobierno y el Congreso, fue el gobierno dividido, al que desde entonces se le achacó la ineficacia e ingobernabilidad observadas cada vez con mayor frecuencia, particularmente en materia económica y de seguridad pública. Se llega al grado de calificar a México, por tales motivos, como un *Estado fallido*.

Según las lecciones de la historia reciente, la transición es un paso, mediante pactos y revisiones integrales de la Constitución, o cambios significativos a ésta, de la dictadura a la democracia en la que se involucran las fuerzas políticas del

-
- b) Que algunos de los grupos que integraban ese partido en el poder, se negaran a aceptar la derrota electoral y entonces, independientemente de que fuera aceptada la derrota electoral por unos grupos, otros llevarían a cabo acciones contrarias al hecho y provocarían, además de la fractura en su propio partido, desorden social.
 - c) Que algún grupo social, con intereses parcialmente representados en el partido hegemónico diera, en el caso extremo, un golpe de estado para evitar el cambio.
 - d) Ya en el contexto de la alternancia, es decir, partiendo del hecho de que el partido hegemónico aceptara su derrota y permitiera el traslado del poder a un titular del ejecutivo perteneciente a otro partido, se temía que esa transferencia fuera ríspida, casi trágica para el país, es decir, que las instituciones se vieran en peligro por una especie de desbandada de servidores que se asumieran como miembros del partido hegemónico.
 - e) En el mismo contexto, se temía que algunos funcionarios, muy identificados con el régimen anterior, sabotearan de hecho al nuevo gobierno y las actividades torales del país se vieran afectadas por ese hecho.
 - f) Considerando igualmente el mismo contexto de partido descrito en el inciso “d”, se temía que la sustitución de los operadores en la administración pública federal, fuera de tal manera drástica, que los nuevos operadores seguramente no podrían operar de manera eficaz y mucho menos eficiente, las tareas fundamentales del Estado mexicano.
 - g) Finalmente, dentro de los escenarios de la transferencia del poder, se temía que los agentes externos al gobierno, pero cuyos intereses estuvieran representados por algunos de los operadores del partido hegemónico que iba de salida, hicieran tal presión que afectarían la economía del país. Se temió en este contexto que hubiera fuga importante de capitales.

Estado y de la sociedad organizada. La transición, por tal motivo, es un proceso constituyente que puede resolverse desde el pacto, o bien desde la constitución formalmente vigente, para producir otra constitución y otro régimen político.

2.1.5. La restitución constitucional.

En términos de política, la restitución significaría un conjunto de actos humanos, con orientación a fines y objetivos, que tienen como propósito volver a una situación previa o restablecer algo al estado que tenía previamente. Los movimientos de restitución suelen calificarse en términos generales como actos conservadores y en el lenguaje del marxismo-leninismo, se consideran como actos abiertamente reaccionarios, lo cual tiene que ubicarse también en un contexto muy específico.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Una restitución significó el intento de los reyes franceses de volver a la situación previa que tenía la sociedad francesa antes de la revolución francesa.

La restauración de la monarquía francesa tuvo lugar en 1814, cuando un hermano de Luis XVI ascendió al trono con el nombre de Luis XVIII, tras la caída de Napoleón I Bonaparte. El propio Napoleón interrumpió el reinado de Luis XVIII cuando, un año después, volvió brevemente al poder en el llamado gobierno de los Cien Días. Carlos X, hermano de Luis XVIII, sucedió a éste en 1824 y hubo de abdicar con motivo de la Revolución de julio de 1830.

Cabe señalar que la revolución francesa significó el fin de los privilegios feudales que había en Francia. Privilegios que impedían la consolidación plena del liberalismo y del capitalismo en ese país y como resultado de la misma se rompe violentamente con el viejo régimen. En el plano constitucional (o de la estructura real de la sociedad), las consecuencias más evidentes de la revolución francesa fueron: En primer lugar, la abolición de los privilegios feudales por la Constituyente: La noche del 4 de agosto, la Constituyente derogó las prestaciones personales, la servidumbre y los derechos feudales usurpados por el Estado (justicia, caza y pesca, cotos de caza, regalías, peajes), y declaró que los campesinos podrían redimir sus censos en doce anualidades. Asimismo fue proclamada la igualdad de todos los franceses ante los impuestos y la terminación de ciertas prerrogativas de las cuales gozaban las corporaciones (Pirenne, Jacques. *Historia Universal. Las grandes corrientes de la Historia*, vol. V, trad. Julio López Oliván *et al.*, Grolier-Jackson, Barcelona, 1973, p. 15). Estas modificaciones a la estructura social significaron un cambio total en el viejo régimen y en un principio fueron atribuidas al rey como una concesión graciosa.

La segunda de las consecuencias más grandes fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuya proclama inicial indicó:

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse a cada instante con la finalidad de toda institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, en adelante fundadas en principios simples e

En el siglo XIX, Napoleón exportó la revolución a Europa, en los nuevos territorios conquistados impuso las instituciones liberales de Francia; sin embargo, con la derrota de Napoleón (aún después del gobierno de los cien días), la tendencia de todos los países consistió en regresar al modelo político del absolutismo:

indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos. (Cfr. *Idem.*)

El cambio fue significativo y la puntilla contra el viejo régimen fue la proclamación de la monarquía constitucional por parte de la constituyente:

Desde el punto de vista político, la Constitución se inspira en los principios preconizados por Montesquieu, es decir, que no es producto de una ideología retórica, sino la obra razonada de un idealismo realista. Consagra, como fundamento del régimen, la separación de los poderes hasta entonces concentrados, al menos en teoría, en la persona del soberano. El rey deja de confundirse con el Estado y se transforma en el primer representante, irresponsable e inviolable. Las finanzas del Estado serán en lo sucesivo distintas de los recursos del rey, a quien la Constitución asigna la suma de 25 millones.

Asimismo, el soberano es quien ostenta el poder ejecutivo, que ejercita por medio de seis ministros responsables, nombrados y depuestos por él. Posee igualmente la iniciativa diplomática y nombra a los embajadores y a los jefes militares.

El poder de legislar pertenece a la Asamblea legislativa, que con carácter permanente, inviolable e indisoluble, es elegida por periodos de dos años y representa la soberanía nacional. (*Ibidem*, p. 19)

En la parte de conflicto, la revolución francesa tuvo como consecuencia una mortandad muy grande, independientemente de las víctimas de los enfrentamientos entre franceses leales a la revolución y las potencias extranjeras que trataban de rescatar tanto al rey como al viejo régimen, una parte muy importante de las víctimas se produjeron durante el llamado periodo del terror:

El número total de víctimas durante el Reinado del Terror llegó a 40.000. Entre los condenados por los tribunales revolucionarios, aproximadamente el 8% eran nobles, el 6% eran miembros del clero, el 14% pertenecía a la clase media y el 70% eran trabajadores o campesinos acusados de eludir el reclutamiento, de desertión, acaparamiento, rebelión u otros delitos. Fue el clero católico el que sufrió proporcionalmente las mayores pérdidas entre todos estos grupos sociales. El odio anticlerical se puso de manifiesto también en la abolición del calendario juliano en octubre de 1793, que fue reemplazado por el calendario republicano.

Al terror le siguió un periodo de desgaste impresionante que cobró como víctimas incluso a algunos de los miembros más relevantes de la revolución, entre ellos a Robespierre. A este periodo del terror le siguió un periodo de relativa anarquía durante la cual el poder ejecutivo fue ejercido por un directorio, este concluyó con el golpe de Estado de Napoleón Bonaparte en 1799. Una de las primeras medidas legislativas de Bonaparte fue la redacción de la Constitución de 1799, en la cual se acogen la mayoría de los principios de la revolución francesa. Asimismo, en la evaluación de las aportaciones de la Revolución Francesa a la vida moderna se consideran las siguientes:

Una consecuencia directa de la Revolución fue la abolición de la monarquía absoluta en Francia. Asimismo, este proceso puso fin a los privilegios de la aristocracia y el clero. La servidumbre, los derechos feudales y los diezmos fueron eliminados; las propiedades se disgregaron y se introdujo el principio de distribución equitativa en el pago de impuestos. Gracias a la redistribución de la riqueza y de la propiedad de la tierra, Francia pasó a ser el país europeo con mayor proporción de pequeños propietarios independientes. Otras de las transformaciones sociales y económicas iniciadas durante este periodo fueron la supresión de la pena de prisión por deudas, la introducción del sistema métrico y la abolición del carácter prevaeciente de la primogenitura en la herencia de la propiedad territorial.

En 1815, Europa, agotada por la guerra, entró en un periodo de reacción política, de crisis económica y de estacionamiento social. En el continente, las instituciones parlamentarias sólo se instalan en Francia y los Países Bajos, y aún bajo una forma muy atenuada.

En todas las demás partes, los gobiernos reinstauran en todo lo posible las instituciones del antiguo régimen. En España, Fernando VII vuelve al gobierno de camarillas; en el reino de las Dos Sicilias, Fernando I retorna a la política absolutista; en el Piamonte, el rey Víctor Manuel I deroga todo cuanto se ha hecho en su ausencia y pone en vigor las constituciones reales de 1770; el papa Pío VII continúa, en sus estados recuperados, los métodos arcaicos de su gobierno y se ven reaparecer en Toscana con el archiduque Fernando, en el ducado de Módena con los príncipes de Este y en los de Parma, Plasencia y Guastalla devueltos a la emperatriz María Luisa, las pequeñas cortes absolutistas y policíacas tal y como existían a fines del siglo XVIII.¹⁹⁹

Hablamos en este ámbito de una restauración en el sentido político, y, en el más concreto del Derecho Constitucional, de una *restitución constitucional*, sobre todo en el caso de Piamonte, donde la Constitución local de 1770 fue sustituida por el ordenamiento francés y cuando cesa la intervención y recupera su independencia, se trata de retornar al orden previo, incluyendo la restitución del orden constitucional.

Hasta ahora la restauración la consideramos como un proceso constituyente autónomo, pero en los casos empíricos presentados en este texto, se le ubica también como producto de una revolución triunfante o de una transición. Igualmente podría ser el efecto de un pacto, de una reforma constitucional o de la revisión integral de la Constitución.

En la teoría del cambio constitucional se contemplan adicionalmente la *reforma*, *mutación*, *suspensión*, *quebrantamiento* y *supresión*. Fix Zamudio y Valencia Carmona explican:

Ahora bien, como no existen constituciones ideales, ni perfectas, puede suceder que surjan hipótesis no previstas por la norma primaria, que se produzcan

¹⁹⁹ Pirenne, Jacques. *op. cit.*, p. 340.

modificaciones impuestas por la realidad o incluso situaciones anormales que demandan una respuesta jurídica. Para explicar tales vicisitudes que surgen en el transcurso de una Constitución, se ha formulado la llamada *teoría del cambio constitucional*, esta teoría comprende los diferentes incidentes y accidentes que puede sufrir una Constitución durante su vigencia, que son, principalmente, los siguientes: reforma constitucional, mutación constitucional, suspensión, quebrantamiento y supresión de la Constitución.²⁰⁰

Fix y Valencia distinguen entre *reforma* y *mutación* constitucional: la primera significa modificar el texto escrito de la Constitución de acuerdo con el procedimiento que el mismo señala y por los órganos previstos como competentes, en tanto que en la *mutación*, siguiendo a Loewenstein, lo que ocurre es una transformación de la realidad de la configuración del poder político, “de la estructura social o del equilibrio de intereses”, sin que la transformación se plasme en el texto, pues éste permanece intacto. Esto equivale a un cambio de la Constitución real, o de las fuerzas reales del poder, en el sentido de Lassalle. Aceptan que la mutación puede originarse por diferentes causas y caminos, incluidos reformas de leyes ordinarias, la jurisprudencia, la costumbre constitucional y el ejercicio o desuso de competencia y atribuciones dadas por la ley fundamental.

El caso de las mutaciones se produce cuando derivado del propio texto, las leyes secundarias articulan nuevas prácticas jurídicas o nuevas instituciones del Estado, como la economía mixta resultado de los artículos 25 y 28 constitucionales en México, o las prácticas contrarias a la Constitución y que se arraigan en el régimen político y el orden social, como lo referente a la separación iglesia-Estado.

La suspensión de la Constitución ocurre como excepción a su obligatoriedad y cumplimiento, prescrita por ella misma; es el caso del artículo 29 de la Carta Magna mexicana. La regla, sin embargo, es la de la inviolabilidad de la Constitución en el artículo 136: “Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor,

²⁰⁰ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 2007, pp. 99-146.

aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia”. Con esto también se resuelve el problema del quebrantamiento constitucional, llamado también “rotura” de la Constitución, consistente en “la violación de las prescripciones legal-constitucionales para uno o varios casos determinados, pero a título excepcional.” El siguiente párrafo de los autores mencionados describe las características y alcances de estas excepciones que pueden dar lugar “al Estado de sitio o de emergencia, al Estado de guerra o a la ley marcial”:

La necesidad de este derecho excepcional lleva su razón de ser en la propia dialéctica del Estado de Derecho, el cual debe prever y normar la excepción, aún sabiendo lo difícil que resulta mantener el yugo de la ley cuando la autoridad pierde su rigor y los mandatos su prestigio, por eso dicha ley, ha expresado Donoso Cortés, considerada a veces imposible, es una ley necesaria, porque si el legislador en tiempos de disturbios y trastornos aspira a gobernar con las leyes comunes es un imbécil, el que aun en tiempos de disturbios y trastornos, aspire a gobernar sin ley, es temerario. El derecho común es la ley ordinaria de los hombres en tiempos bonancibles. El derecho excepcional es su regla común en circunstancias excepcionales.²⁰¹

Sin embargo, las reglas de excepción previstas en los textos constitucionales no son constituyentes de un nuevo régimen, aunque éste tienda a prolongarse. No son fórmulas de creación de regímenes permanentes, sino de fórmulas políticas transitorias. El régimen no es fórmula sino paradigma o modelo. La fórmula es procedimiento y práctica utilitaria de la solución o de la ambición. La reforma constitucional, limitada o sin límites; es decir, la enmienda o la revisión integral, son los mecanismos formales constituyentes de la instauración de un régimen político y de su transformación. Hay quienes afirman que existen límites a las posibilidades de la reforma constitucional, los cuales, según Fix y Valencia, pueden ser *temporales*, *circunstanciales* y *sustanciales*. La restitución constitucional se puede inscribir en un contexto teórico similar; supone la previa suspensión del orden constitucional vigente, ya sea temporal o con pretensiones de definitividad. Ningún golpismo tiene limitaciones temporales, pero sí puede haber suspensión del orden constitucional por cierto término, lo que se da en

²⁰¹ *Idem.* p. 101.

razón de previsiones de la propia Constitución, como ocurre en el caso del artículo 29 de la Constitución mexicana. La restitución puede ser igualmente total, si fue abrogada de hecho por una rebelión.

Restitución y restauración pueden considerarse como sinónimos, pero no lo son jurídicamente ni sociológicamente. Podemos decir que la restauración, en un sentido extenso, es un proceso tendiente al restablecimiento de un régimen de gobierno eliminado por una revolución o un golpe de estado. Se habla entonces de la restauración, como la restauración republicana en Francia en 1944, la restauración de la República en México al concluir el Imperio de Maximiliano, o la restitución o restauración del Senado en 1874.

2.1.6. La revisión integral de la Constitución.

Este proceso político fundamental conlleva la acción humana encaminada a la revisión de la totalidad del cuerpo normativo fundamental de un país. *La revisión integral de la Constitución* es por lo regular un proceso mediante el cual se constituye un régimen político de un Estado naciente, o un nuevo régimen político que modifica parte de las instituciones políticas de un país. Si bien, toda Constitución tiene vocación de perpetuidad, de permanencia en el tiempo y de continuidad en su vigencia y eficacia, está sin embargo sujeta a las presiones sociales, económicas, políticas y culturales que experimentan constantemente las sociedades humanas, las que pueden dar como resultado la necesidad de transformar el régimen político y en ocasiones el sistema político en su integralidad. Estos cambios, cuando son institucionales, pacíficos, programados y convenidos por las “fuerzas reales del poder”, se expresan como cambios parciales o totales de la Constitución. Como apuntó Burke: “una Constitución incapaz de transformarse es una Constitución sin posibilidades de existencia”.

La revisión integral de la Constitución no posee el monopolio de la transformación o establecimiento de un nuevo régimen político. También puede

haber reformas parciales que obtengan resultados similares, Quermonne²⁰² comenta: “La revisión completa de la Constitución permitió proceder al cambio de régimen; algunos consideran que ciertas revisiones parciales pueden producir efectos parecidos. Así, Maurice Duverger, sostiene que la revisión constitucional de 1960, en la que se instauró la elección del presidente de la República mediante sufragio universal directo, transformó la naturaleza de la Quinta República”. En efecto, aquella reforma a pocos preceptos de la Constitución francesa, transformó el régimen político de tipo parlamentario a otro que Duverger denomina *semipresidencial*²⁰³, por lo que la simple reforma parcial tuvo efectos constituyentes que hicieron innecesaria una revisión integral. El propio Quermonne agrega:

Como quiera que sea, reconocemos que no existe correlación entre la duración de la aplicación de una Constitución y la longevidad de un régimen político. La mayor parte de las revisiones constitucionales no modifica la naturaleza o la forma de gobierno establecido; sin embargo, puede ocurrir a la inversa —en un periodo de dictadura— que un cambio radical de un régimen no involucre la modificación de la Constitución. El ejemplo trágico de la Alemania de Weimar, muestra que llegó al poder el nacional-socialismo como resultado del voto por el Reichstag, el 23 de marzo de 1930, por una mayoría de dos terceras partes, otorgando a Hitler el poder para legislar y no tomar en cuenta la constitución existente, sin que hubiere operado jamás la revisión de ésta de alguna forma u otra.²⁰⁴

Lo que en un régimen constitucional democrático ocurre —y se espera que en efecto así ocurra siempre— es que la instauración o cambio de régimen político sea el producto de la adopción o de la revisión de la constitución. Puede ocurrir que por vía electoral, como ya vimos, ocurra algo similar o cercano al cambio de régimen. Las elecciones federales de carácter nacional en México en el año de 1988 dieron como resultado un cambio en la correlación de fuerzas políticas, pero las votaciones de 1997 hicieron que el partido hegemónico, el PRI, perdiera después de casi siete décadas la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, lo que se repitió en 2000, en elecciones en que además el PRI perdió la Presidencia

²⁰² Quermonne, Jean-Louis. *Les regimes politiques occidentaux*, Éditions du Seuil, Février, 1986, p. 37

²⁰³ *Vid Infra*, Cap. III.

²⁰⁴ Quermonne, Jean-Louis. *op. cit.*, p. 38.

de la República. La alternancia así alcanzada implicó un cambio en el sistema político en su totalidad, que estuvo precedido por reformas constitucionales de orden político y electoral que se sucedieron desde 1979.

La reforma constitucional es, por todo ello —dicen Fix y Valencia— una institución necesaria e inevitable en un Estado de Derecho. Se entiende por reforma constitucional —afirman— la actividad normativa que modifica el propio texto fundamental, haciendo intervenir a los órganos que crean la ley y observando un procedimiento preestablecido. La reforma puede modificar, suprimir o sustituir un precepto por otro, así como revisar el orden constitucional en general. La mayor parte de las Constituciones, en el capítulo o en las disposiciones finales, regulan la reforma constitucional.²⁰⁵

La teoría constitucional discute acerca de si deben existir o no límites al poder revisor de la Constitución. El carácter rígido de las constituciones escritas impone de por sí un límite a las posibilidades de enmienda, pero hay textos que declaran la inmutabilidad de ciertas normas o la temporalidad para su revisión. Lo más sobresaliente de las restricciones a la revisión constitucional es lo que se denomina “límites sustanciales (o materiales), que dan lugar a las cláusulas “intangibles” o “pétreas” en una Constitución, [que] se inspiran en que hay una parte sustancial de la Constitución sin la cual devendría en algo diverso, como son los casos de algunos textos en que se ha prohibido la modificación del régimen republicano, tales los de Italia, artículo 139, y Francia, artículo 89; protegiendo la reforma monárquica, así Grecia, 1951, artículo 108, o establecido garantías para el Estado Federal, Estados Unidos, artículo 5º, y Alemania, artículo 79”.²⁰⁶

Dos tesis principales se han enfrentado respecto a la posibilidad o no de la revisión integral: Por una parte, hay quienes afirman que ciertos “principios” no pueden modificarse en la Constitución, como Carl Schmitt que los llama “decisiones políticas fundamentales”; para Maurice Hauriou, existe una especie de “superlegalidad constitucional”, que atiende a que los principios no se alteren y si así ocurre, se proceda contra el “fraude constitucional”. Opuesta a esta teoría, se

²⁰⁵ Fix y Valencia. *op. cit.*, p. 103-104.

²⁰⁶ *Idem*, p. 108.

alza la contraria, que afirma la posibilidad ilimitada de modificar la Constitución, sostenida entre otros por los franceses Carré de Malberg y Leon Duguit. Este acepta que el poder revisor puede revisar hasta la forma republicana de gobierno, que tantos franceses han considerado intocable.

En México también existen ambas posiciones: Felipe Tena Ramírez, en forma moderada, considera que al Constituyente Permanente previsto en el artículo 135 de la Ley Fundamental, nada le puede escapar para su reforma, por las vías que prevé de reforma o adición, aunque considera que debe subsistir el régimen constitucional mismo y algunos principios básicos, como la división de poderes, las garantías individuales, y expresa: “no se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas”. Ulises Schmill, más radical, postula “la ilimitación de la competencia del órgano revisor de la constitución”, porque carece de límites “jurídicos”, no hay ningún precepto de la propia Constitución que limite al Constituyente Permanente. Otero aludía a “principios primordiales y anteriores” a la Constitución, “como la independencia, la forma de gobierno y la división de poderes” sobre los que “no cabe reforma, y deben declararse permanentes”. En línea parecida, de respeto a decisiones fundamentales, se pronuncian Luis Felipe Canudas, Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa²⁰⁷.

Por mi parte, la respuesta a si el órgano revisor puede revisar integralmente la Constitución, está condicionada al concepto mismo de Constitución, que incluye los preceptos que integran decisiones institucionales y procesos políticos fundamentales, más las fuerzas reales del poder que se enmarcan en aquéllos. Así, el poder revisor o Constituyente Permanente, puede formalmente atender cualquier reforma o adición, pero éstas sólo serán posibles materialmente, si las fuerzas reales del poder las admiten y sostienen. En este sentido, sin comprobación empírica previa, es de preverse que aun cuando pueda realizarse una revisión integral, existirán ciertas decisiones, instituciones y procesos que de

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 109-110.

hecho permanecerán intangibles. En este contexto conceptual, habría que analizar por qué no ha tenido éxito el proyecto de elaborar, redactar y aprobar una *nueva Constitución*, insistentemente propuesta por personajes y fuerzas políticas, a las que se oponen otras en sentido contrario, más poderosas. Estamos en presencia de la constitución entendida como norma suprema o fundamental, no como la estructura real de una sociedad. Se privilegia aquí el sentido formal de la Constitución. En términos muy amplios podría considerarse que basta con las modificaciones que regularmente se hacen a las constituciones formales para que éstas puedan estar acordes con la realidad, en este marco asumimos la diferencia que establece Loewenstein sobre la reforma constitucional y la mutabilidad constitucional.

Se entiende por reforma constitucional la técnica por medio de la cual se modifica el texto, tal como existe en el momento de realizar el cambio de la Constitución. Técnicamente, dice González Schmall, una reforma constitucional solamente puede efectuarse cuando se añade algo al texto constitucional existente, lo cual puede consistir en:

- Suplemento, si se añade algo en el momento de realizar la modificación;
- Supresión, si se suprime parte del texto, y
- Cambio, si se sustituye el texto por otro.

El procedimiento de reforma puede extenderse a varios artículos, a uno, a una parte de un artículo (párrafo o frase), a varias palabras, a una palabra dentro de una frase. Cualquier mínima modificación puede significar cambios importantes.²⁰⁸ De nuevo, estas modificaciones se hacen en el ámbito de la Constitución entendida en su sentido formal. Por otra parte, la *mutación* recae sobre el otro aspecto de la Constitución.

²⁰⁸ González Schmall, Raúl. *Programa de Derecho Constitucional*, Universidad Iberoamericana-Noriega editores, México, 2003, pp. 41-42.

En la mutación constitucional se produce una transformación en la realidad de configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional: el texto de la constitución permanece intacto. Este tipo de mutaciones constitucionales se da en todos los Estados dotados de una constitución escrita, y son mucho más frecuentes que las reformas constitucionales formales.²⁰⁹

Podríamos considerar que una mutación constitucional debería reflejarse en el nivel formal como una reforma constitucional. Aunque el mismo Loewenstein, citado por González Schmall señala que no es posible establecer criterios generales respecto de las circunstancias que hacen necesaria o motivan una reforma²¹⁰, sí se podría al menos enumerar algunas de las circunstancias que hacen posible la reforma o por las cuales se dan las reformas constitucionales. Quizá la más importante es porque la realidad social, es decir, la realidad de la estructura de poder ya no se encuentre reflejada en la Constitución escrita, y esto tenga como consecuencia una desestabilización política y social. Este es un hecho apremiante, sobre todo si el cambio en el balance de la estructura de poder potencialmente puede significar la desestabilización de la estructura social. En este sentido, el desfase importante entre estructura real y descripción formal (prevista en el documento constitucional) se convierte en una necesidad de reformabilidad. Un ejemplo de procesos de revisión total de una constitución formal se puede observar en el proceso que se llevó a cabo en México: En el curso de 1916 Carranza impulsó la idea de convocar a un Congreso Constituyente que debía introducir algunas modificaciones en la Carta Magna de 1857. Es muy importante resaltar que la idea del jefe revolucionario era simplemente revisar la Constitución previa. Con la revisión y modificación de la Carta Magna nacional se quería dar por terminada la lucha armada y regresar al orden legal. La convocatoria se hizo en septiembre y las sesiones se llevaron a cabo de diciembre de 1916 a fines de enero de 1917. Hubo una gran diversidad en las opiniones de los diputados, lo cual produjo la formación de dos grupos extremos de izquierda y derecha. En la Constitución quedaron incorporadas las propuestas y demandas de

²⁰⁹ *Idem*, p. 42.

²¹⁰ *Cfr.* Al respecto, *Ibidem*, p. 41.

las diversas corrientes revolucionarias y lo que originalmente tenía como propósito la revisión de algunos artículos, se convirtió en una revisión integral del documento, aunque se tomaron varios elementos de la anterior Constitución:

Como la del 57, la Constitución de 1917 establecía el sistema federal, la separación de poderes, la no reelección, una Comisión Legislativa Permanente y un Poder Legislativo en dos Cámaras. A diferencia de su antecesora, dio gran fuerza al Poder Ejecutivo.²¹¹

El resultado, pese a las similitudes con la Constitución anterior y debido a las diferencias incorporadas que significaron la elevación del derecho social a rango constitucional, se creó de hecho una nueva Constitución formal.

2.1.7. La dinámica de los factores reales de poder.

Una de las ideas expresadas en este texto es que un régimen político no debe ser concebido como una entidad estática; al contrario y, utilizando solamente como una metáfora la idea del organismo biológico, es una entidad viva, cambiante, que se mueve dentro de ciertos márgenes. La ventaja de la teoría constitucional de Fernando Lassalle al responder que una Constitución es lo que determinan las fuerzas reales del poder, es su ductibilidad y adaptabilidad a todo tipo de régimen político, pues en cualquiera de ellos operan factores que permiten que las instituciones políticas sean unas y no otras y que funcionen de cierta manera y no de otra. Es indudable —y sólo por citar una hipótesis— que la misma institución, la división de poderes, por ejemplo, funciona de un modo específico en los Estados Unidos, pero con iguales propósitos y diferentes resultados en Gran Bretaña, Australia y México.

Lassalle se pregunta: ¿es que *existe* en un país —y al preguntar esto, empieza ya a alborear la luz tras de la que andamos— algo, alguna fuerza activa e informadora, que influya de tal modo en todas las leyes promulgadas en ese país,

²¹¹ Cfr. “El Congreso Constituyente y la Constitución de 1917” en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/regla/Mod_Reg_1916.pdf

que *las obligue a ser necesariamente hasta cierto punto, lo que son y como son, sin permitirles ser de otro modo?*

Sí, señores —responde Lassalle—; sin duda, y este algo que investigamos reside, sencillamente, en los *factores reales de poder* que rigen en una sociedad determinada.²¹²

Lassalle describe cómo, al transformarse los *factores reales del poder* se transforma la Constitución vigente, y toma como prueba el hecho de que, “sobre las ruinas de la sociedad feudal surge la monarquía absoluta.” Afirma, igualmente, que cuando en algún país estalla y triunfa la revolución, “el derecho privado sigue rigiendo”, pero el derecho público cae por tierra y tiene que rehacerse de nuevo. Dice que una Constitución escrita es “buena y duradera” cuando corresponde a la Constitución real, “a la que tiene sus raíces en los *factores reales del poder que rigen en el país*. Allí donde la Constitución *escrita* no corresponde a la *real* —sigue diciendo Lassalle— estalla inevitablemente un conflicto que *no hay manera de eludir* y en el que a la larga, tarde o temprano, la Constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que *sucumbir* ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes del país.”²¹³

De todo lo dicho, es conveniente aclarar que Lassalle no asimila *fuerzas reales de poder* a la Constitución, pero tampoco opone dichas fuerzas a la “hoja de papel”, sino que destacan estas conclusiones:

1º “Las fuerzas reales de poder” obligan, *hasta cierto punto*, a hacer de las leyes lo que son, de manera que la Constitución, *como norma*, es normativamente lo que las fuerzas del poder quieren que sea, lo cual sólo puede manifestarse en la legislación secundaria o en la interpretación constitucional;

²¹² Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, Ariel, 3ª. edición, Barcelona, 1989, p. 84.

²¹³ *Idem*, p. 109.

2º La Constitución es la asimilación entre lo formal y lo real, es decir, la coincidencia entre la realidad y la norma.

3º La Constitución no sólo es lo fáctico, sino también lo normativo, aplicado e interpretado —vivido— según lo determinen los hechos, las fuerzas reales.

Aunque parten de supuestos diferentes, hay una apreciable pero insólita coincidencia entre Lassalle y Loewenstein, pues éste, en su clasificación ontológica de las Constituciones expresa la relación entre la realidad y la norma al distinguir entre Constitución nominal, Constitución normativa y Constitución semántica. La similitud con Lassalle se hace patente cuando Loewenstein define la Constitución normativa como aquella en la que realidad y norma coinciden plenamente. Su planteamiento consiste en que “una Constitución escrita no funciona por sí misma una vez que haya sido adoptada por el pueblo, sino que una Constitución es lo que los detentadores y destinatarios del poder hacen de ella en la práctica”.²¹⁴ Más adelante, el maestro de la Universidad de Munich, afirma: “Para ser real y efectiva, la Constitución tendrá que ser observada lealmente por todos los interesados y tendrá que estar integrada en la sociedad estatal, y ésta en ella. La Constitución y la comunidad habrán tenido que pasar por una simbiosis. Solamente en este caso —afirma— cabe hablar de una Constitución normativa: sus normas dominan el proceso político y a la inversa, el proceso del poder se adapta a las normas de la Constitución y se somete a ellas. Para usar una expresión de la vida diaria: la Constitución —remata Loewenstein— es como un traje que sienta bien y que se lleva realmente.”²¹⁵

En esta noción, el concepto de comunidad cumple la función de las “fuerzas reales del poder” a las que se refiere Lassalle, de manera que hay Constitución si existe la correlación realidad-norma y ambas mantienen una relación simbiótica. ¿Qué pasa, entonces, cuando la realidad se separa de la norma? Loewenstein no

²¹⁴ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 2ª. ed., 4ª. reimpresión, 1986, p. 217.

²¹⁵ *Idem.*

lo resuelve de manera explícita, pero sus otros tipos: Constitución nominal y Constitución semántica son una posible respuesta. Sin embargo, en el propio desarrollo conceptual de la Constitución normativa es posible hallar una consideración al respecto: “en una amplia medida —dice el maestro—, la cuestión fundamental sobre si se hará realidad la conformación específica del poder prevista constitucionalmente *depende del medio social y político*”^{*} donde la Constitución tiene que valer”, de lo que se deduce que el medio social (los factores reales del poder) hacen de la Constitución lo que ésta es, tal como lo explica Lassalle.

Los factores reales del poder según Lassalle, en su realidad y su tiempo, son *la monarquía, la aristocracia, la gran burguesía, los banqueros, la pequeña burguesía y la clase obrera; a todo lo cual se suma la Constitución jurídica*: *el sistema electoral de las tres clases, el senado o cámara señorial, el rey y el ejército*. En este sentido de complejidad factorial, es claro que el cambio en la correlación de las fuerzas políticas de todos estos factores tendrá que producir, tarde o temprano, un cambio no sólo **en** la Constitución sino **de** la propia Constitución. En esto consiste el dinamismo de los factores reales del poder, los cuales a mi juicio están inmersos y al lado, sometidos, o por encima de la Constitución.

En nuestro tiempo esos factores son: los electores, los partidos políticos, las clases trabajadoras, los empresarios (el mercado) el gobierno (incluyendo los poderes estatales y el federalismo) y el parlamento (el Estado), la sociedad civil, los poderes extranjeros e internacionales, el ejército y la iglesia. En este marco, por determinación constitucional, el Poder Judicial asume la función de fuerza moderadora del orden y el conflicto jurídicos, sirviendo a la vez de puente entre realidad y norma, particularmente en sus funciones de integración e interpretación de la ley y la Constitución. Los factores reales del poder juegan un papel sobresaliente en los procesos constituyentes, pues en realidad son los que hacen

^{*} Subrayado del autor.

o pueden escenificar la revolución, el golpe de estado, la transición, la restitución o restauración constitucionales. Los factores reales de poder se manifiestan dentro de los cauces del texto constitucional o fuera del mismo; su dinámica, a pesar de que obedece a constantes que han sido descritas por la teoría política y por la sociología política (incluso por la antropología y por la psicología social), en ocasiones se desenvuelve de manera coyuntural. Es posible tratar de explicar las acciones humanas a posteriori, es decir, comprender o justificar el porqué de las acciones de los individuos o grupos en determinados contextos, pero tratar de anticipar el comportamiento resulta muy frustrante en el ámbito de las ciencias sociales y en el de la praxis social y política. Es por ello que, el análisis de la dinámica de los factores reales de poder es en ocasiones coyuntural y atiende mucho a las características muy peculiares de la cultura en lo particular. Por ejemplo, en ocasiones la descripción hecha por Octavio Paz en torno de las motivaciones más profundas del comportamiento de la clase “intelectual” o de la “clase empresarial”, dan más elementos explicativos para comprender la conducta de esos grupos en el medio nacional que mucha de la teoría, generalmente europea, sobre el mismo tema. Los estudios sobre los factores reales de poder brindan un contexto muy rico de análisis pero deben ser matizados al ubicarse en el contexto nacional.

Continuando con la idea del Estado como status de los factores de poder en un tiempo y lugar determinados, podemos hacer las siguientes anotaciones mínimas: a) Si los factores reales de poder se mueven dentro de los límites que se encuentran marcados por la Constitución, podemos suponer que la sociedad se encuentra estable; b) Si los factores reales de poder actúan fuera de los márgenes de la Constitución escrita, pero su actuación no causa impacto desfavorable en la estructura real de poder, la sociedad mantendrá el equilibrio; y, c) Si los factores reales de poder actúan fuera de los márgenes de la Constitución escrita, y su actuación causa impacto desfavorable en la estructura real de poder, la sociedad tenderá a desestabilizarse.

Frente a lo anterior, las reacciones del Estado, a través de las instancias u órganos correspondientes, pueden ser al mismo tiempo de tres tipos:

a) *Indiferencia*: Si la actuación al margen de la ley no impacta de manera evidente a la estructuración de la sociedad.

b) *De ajuste normativo*: Si el desfase entre la situación de los factores reales de poder y lo prescrito en la norma es evidente y aquellos tienen influencia suficiente, es probable que empujen los cambios en el plano normativo.

c) *De represión*: si el desfase entre la actuación de los factores reales de poder y lo descrito en la Constitución tiene efectos desestructurantes, y además, el Estado tiene la fuerza suficiente para actuar, ejercerá presión sobre los grupos. Lo ideal es que sea a través de los medios legales y dentro de los límites establecidos por la norma.

2.2. El proceso de designación de los gobernantes.

En todo régimen político la designación de los gobernantes, de quienes ejercen el poder y asumen la autoridad, es un proceso central y crucial. Joseph M. Valles dice que el término “elección política” describe al proceso de designación de los gobernantes, concretamente a la designación de los titulares de los poderes, que se basa en la manifestación de preferencias por parte de los ciudadanos.²¹⁶ Sin embargo, consideramos el proceso de designación de los gobernantes como el género próximo, en tanto que las diversas formas de designación, que implican procedimientos distintos, entre ellos la elección, son las especies de dicho concepto general. Los procesos de designación de los gobernantes, en la mayoría de las sociedades y de las culturas, están regulados normativamente, aún en el caso de la designación más simple.

²¹⁶ Valles, Josep M. “Proceso electoral, comportamiento electoral y sistema político”, Universidad Autónoma de Barcelona, *Revista del Centro de Estudios Electorales*, Núm. 5, enero-abril de 1990.

Los principales procesos de designación de los gobernantes son los siguientes:

- La herencia.
- La cooptación.
- La sucesión.
- El nombramiento.
- La elección providencial.
- La elección democrática.

2.2.1. La herencia.

Las modalidades indicadas en los tres primeros incisos antes señalados son propias de las monarquías tradicionales, si bien aparecen en sistemas más modernos mezcladas con procesos racionales y aún democráticos, como ocurre con ciertas prácticas de regímenes plutodemocráticos.

La monarquía aparece como el gobierno de un solo individuo, que se llama monarca, rey, príncipe o emperador (...) la monarquía es hereditaria, tradicional, conservadora, de clases privilegiadas, que comparten con el monarca sus privilegios y consideraciones.²¹⁷

La anterior caracterización de las monarquías, según Serra Rojas, permite considerarlas en dos grandes tipos: las absolutas y las constitucionales, en las primeras no hay restricciones para los monarcas en el ejercicio de su poder y su patrimonio se confunde con el patrimonio de la Nación, de tal forma, que tampoco rinden cuentas a ningún órgano respecto de sus gastos. En el caso de las monarquías constitucionales, hay importantes frenos al ejercicio del poder por parte del monarca, existen contrapesos por parte de otros poderes y la actividad y ejercicio administrativo se encuentran debidamente limitados por las normas

²¹⁷ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia política*, Editorial Porrúa, México, p. 582.

jurídicas. En la actualidad, salvo casos excepcionales, la mayoría de las monarquías del mundo son constitucionales.

Respecto de la forma de cambiar al titular del Poder Ejecutivo en las monarquías, Serra Rojas reconoce la existencia de dos modalidades:

Las monarquías se dividen en la actualidad en electivas y hereditarias. Son estas últimas las que privan en la actualidad, si bien con las modificaciones que el proceso histórico ha impuesto en cada país.

En la monarquía absoluta, llamada también pura, la soberanía se deposita en el monarca, que la ejerce limitadamente como última instancia de poder...²¹⁸

Respecto del proceso de designación de gobernantes por medio de la herencia, se ha señalado que es un procedimiento autocrático propio de las monarquías, aunque no exclusiva de ellas y, se constituye como una forma relativamente simple: el gobernante (generalmente monarca) es designado como tal, después de que el gobernante en turno muere. El poder, literalmente, se hereda.

Se presume una forma de gobierno y de designación de gobernantes rebasada en la historia de la humanidad, todavía existente en las monarquías europeas, aunque también éstas tienen reglas más o menos complejas para considerar diversas situaciones, como por ejemplo la ausencia de un heredero directo.

No es ocioso definir a la monarquía como un régimen político, pero actualmente pensar en el gobierno de un solo individuo que concentra todos los poderes resulta chocante y anacrónico. Las monarquías absolutas son sustituidas por las monarquías parlamentarias o constitucionales, pues el rey tiene definido su estatuto y sus atribuciones por la Constitución. Actualmente la monarquía se opone a la república y designa el sistema constitucional en el cual el Jefe de

²¹⁸ *Idem*, p. 583.

Estado obtiene o detenta su título por herencia. Aunque ésta es consustancial a la monarquía y en los regímenes constitucionales está sujeta a las reglas de la sucesión, choca con la legalidad democrática, enemiga de los linajes, la sangre y la herencia. El avance de la democracia ha significado la minimización monárquica, pues cada vez es más cierto que los reyes reinan pero no gobiernan. Despojados del poder real, los monarcas son hoy figuras decorativas y simbólicas. Puede darse, sin embargo, la paradoja de monarcas democráticos o presidencias imperiales; La Fayette admitía que “la monarquía constitucional representativa y hereditaria es la más bella de las repúblicas.”

En la actualidad, de hecho se dio un proceso de designación de gobernantes por herencia en una república, concretamente en Corea del Norte, cuando el secretario general del Partido de los Trabajadores de Corea, Kim Il Sung y presidente, a partir de 1972, de dicha República (comunista), presionó en 1980 al Congreso de su país para que su hijo, Kim Jong Il, fuera declarado presidente sucesor. Cargo que efectivamente asumió a partir de 1994, a la muerte de su padre.²¹⁹

Para Duverger la herencia es un trasplante al Derecho Constitucional de la institución de transmisión de bienes del derecho civil y por ella “el poder se lega como un elemento patrimonial”. Según el maestro francés hay que distinguir entre la herencia individual o “monárquica” y las asambleas hereditarias; la primera, ha manifestado las formas patriarcal o matriarcal, según que el poder se transmite por línea paterna o materna, herencia por primogenitura, o por división (el reino se dividía entre todos los hijos del rey difunto). Las *asambleas hereditarias* son de dos tipos: el primero es el de aquellas que se encuentran alrededor de un monarca limitándole el poder, de las que son ejemplo las asambleas feudales previas a las monarquías absolutas, y las posteriores a éstas, como la Cámara de los Pares francesa de la época de la Restauración. Duverger aclara que “la Cámara de los Lores inglesa deriva de las primeras, desempeñando después el papel de las

²¹⁹ Cfr. *Enciclopedia Encarta 2009*, Microsoft Corporation.

segundas”. También dice Duverger que es sobresaliente que el término *legitimidad* fuese dado en Francia en el siglo XIX “a los partidarios de la monarquía hereditaria”, habiendo operado en ese sentido dos factores principales: primero “una *concepción patrimonial del poder*”, fuertemente desarrollada por el feudalismo y, segundo, la *doctrina de la soberanía teocrática*, conforme a la cual se despertó “la vieja teoría de los reyes divinos, desarrollada en las monarquías orientales de la antigüedad y transplantada por el bajo imperio romano”.²²⁰ Igualmente reconoce el profesor francés que en la actualidad la opinión pública no acepta que la herencia sea uno de los medios para la designación de los gobernantes, pues ha dejado de ser “legítima”, le ha sucedido la elección. Subsisten, sin embargo, huellas profundas de la mentalidad pasada, “especialmente en lo que se refiere al poder económico”. El sistema económico exhibe cómo los hijos sucedan a los padres en los bancos, industrias, comercio y otros importantes sectores de la economía; pero, agreguemos a ello, es cada vez más frecuentes que los hijos de los políticos sigan los pasos de los padres y repitan, aún mediante elecciones, en los cargos públicos, como el caso singular de los presidentes Bush de los Estados Unidos de América. Es un nuevo tipo demohereditario, en el que podríamos incluir la sucesión de los cónyuges, como el caso de los Kirschner en Argentina y otros más.

2.2.2. La cooptación.

En el caso de la cooptación, el término tiene un doble carácter, el primero es descriptivo y el otro peyorativo.

Dice Bobbio que el término cooptación denota un sistema de integración de un cuerpo colegiado (directivo o consultivo) por el cual uno o más miembros son elegidos bajo designación de los miembros ya en funciones. En un sentido más amplio, el término es usado también para designar la acogida, por parte de un grupo dirigente en funciones, de ideas, programas, directivas de política propuestos por grupos de oposición, con el fin de eliminar las consecuencias de las agresiones externas.²²¹

²²⁰ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p 121 y s.

²²¹ Bobbio, Norberto, *Diccionario de política, op. cit.*, p 371.

Como forma de designación de los gobernantes y de acuerdo con lo señalado por Bobbio, en la cooptación el gobierno se compone de un órgano colegiado, el cual va eligiendo a sus integrantes. De una manera *sui generis* se aplicó en México, durante la conformación del Supremo Poder Conservador en el siglo XIX.

Asimismo, añade Bobbio:

En el lenguaje democrático el término cooptación tiene generalmente un significado peyorativo en cuanto que los mecanismos para la elección de los dirigentes se prestan fácilmente para favorecer el mantenimiento de la dirigencia en los cargos sin el consenso, o directamente de un modo contrario a los deseos de la base. En general, los ordenamientos internos de las asociaciones voluntarias que prevén la elección desde abajo como forma normal de elección de la dirigencia, vetan o limpian notablemente el recurso a formas de cooptación. Usualmente éstas son admitidas en un número limitado de casos, no pueden superar un cierto porcentaje de los lugares a asignar, o son admitidas cuando es necesario proceder con urgencia a reintegrar un organismo dirigente y no hay tiempo para cumplir con los procedimientos ordinarios. A menudo la elección de los dirigentes por cooptación debe ser sucesivamente ratificada a través del recursos a los mecanismo electorales normales.²²²

Como lo expresa Bobbio, es una forma cada vez menos utilizada para la integración de órganos colegiados y mucho menos se usa en la integración de los gobiernos. Quizá de las últimas ocasiones en que se ha usado la cooptación como un proceso para la integración de gobiernos fue en algunos de los recientes golpes de Estado. Otra forma de cooptación consiste en elegir, de entre un grupo selecto, al titular del Poder Ejecutivo, el cual, generalmente, concentra otras atribuciones. En la antigüedad el nombramiento cupular del titular del Ejecutivo fue frecuente en un periodo del Imperio Romano, especialmente cuando la guardia pretoriana tenía un poder real muy fuerte y las instituciones antiguas que servían de contrapeso, como el Senado, estaban muy desgastadas y tenían escaso poder. Durante la Edad Media hubo también casos en los cuales se dio una monarquía electiva:

²²² *Idem.*

La Corona Danesa dejó de ser hereditaria a finales del siglo XIII, cuando el rey Erik V fue obligado a firmar la Carta Magna Danesa (1282), que reconocía y concedía el poder efectivo a la nobleza feudal, surgida unas décadas antes, tras la derrota del ejército real danés de Valdemar el Victorioso en la batalla de Bornhöved (1227) frente a un ejército de caballeros de Alemania del Norte, y que introdujo el feudalismo en Dinamarca.

Si bien la Iglesia sigue apoyando a la monarquía danesa, la discordia creciente entre la nobleza y la Corona desemboca en una lucha en la que el rey perdería la partida; ésta deja de ser hereditaria y pasa a ser electiva. En virtud de la Carta Magna de 1282, la Corona Danesa era sometida y controlada por la ley y la asamblea de los señores o nobles, y el Danehof se convertía en la parte integrante de las instituciones administrativas.²²³

En la época actual se puede considerar que este sistema monárquico electivo de designación de gobernantes existe todavía en Arabia Saudita, por mencionar uno de los países más grandes y poblados:

El rey es el jefe de Estado y del gobierno, así como la máxima autoridad religiosa (su título oficial es “guardián de los santos lugares” o “custodio de las santa mezquitas” de La Meca y Medina) de Arabia Saudí. La sucesión de este cargo no es hereditaria, y el príncipe heredero es elegido entre la familia real Saudí por miembros de esta misma familia, en consulta con los dirigentes religiosos y gubernamentales. Normalmente el rey también ejerce como primer ministro del país. La familia real y algunas otras familias importantes controlan la mayor parte de los altos cargos gubernativos. El poder del rey está determinado en parte por su personalidad, y en parte por su relación con las familias más destacadas y con los dirigentes religiosos del país. Arabia Saudí no tiene división de poderes ni partidos políticos. Las leyes son emitidas por el monarca y sus ministros. En 1992, el rey Fahd estableció la Majlis as-Shura (Asamblea Consultiva), cuyos miembros eran elegidos por el soberano y sus asesores.²²⁴

No puede considerarse como una forma de elección democrática, aunque participe una minoría en su elección, ni siquiera Aristocrática, en el sentido original de la palabra, dado que los criterios de elección se basan en la relación que tenga la familia gobernante. Es, sin más, una fórmula de cooptación.

²²³ Cfr. “Dinamarca: de monarquía absoluta a monarquía electiva” en <http://www.retratosdelahistoria/post/2008/01/05/dinamarca-monarquia-electiva-monarquia-absoluta>

²²⁴ Cfr. *Enciclopedia Encarta 2009*, Microsoft Corporation.

En términos similares se pronuncia Duverger²²⁵ acerca de la cooptación, a la que identifica como “la designación del gobierno futuro por el gobierno en función, [en] la designación del sucesor por el predecesor. Al describir la técnica de la cooptación refiere que al igual que la herencia puede aplicarse a un individuo o a una asamblea. La de un individuo funcionó bajo el imperio romano, particularmente en el siglo de los Antoninos. En cualquier caso, incluyendo el mundo moderno, pueden distinguirse: “la cooptación jurídica, consagrada por las leyes constitucionales, y la cooptación de hecho, no establecida oficialmente; la cooptación directa y la cooptación indirecta (en esta última, el sucesor designado es solamente propuesto a la designación de otro cuerpo...; la cooptación en vida del gobernante o la cooptación por testamento...”²²⁶

La *cooptación de una asamblea* es una curiosidad etnográfica, pues supone que a la muerte de los miembros los sobrevivientes designan al sucesor. Esto puede ocurrir hoy en cuerpos académicos, pero prácticamente no existe en materia política. El propósito de este tipo de cooptación es el de crear una aristocracia independiente de la herencia. Aunque en la época contemporánea la cooptación está en desuso y ningún texto constitucional la menciona, en la práctica es un método recurrente. Así, en regímenes dictatoriales desempeña un papel importante dentro de los partidos únicos o muy dominantes. El sistema funcionó oficialmente en la Italia fascista con el Gran Consejo que debía elegir al sucesor del Duce; en Alemania el Führer señaló un cierto orden de sucesión entre sus compañeros; y, en la también desaparecida URSS (Unión Soviética) se empleaba la cooptación colectiva en el interior del equipo dirigente del partido, que recibió los nombres de Buró político, primero, y luego Presidium.

En los regímenes democráticos la cooptación también ha desempeñado un papel relevante, tanto en la designación de los dirigentes de los partidos políticos, como en la designación del candidato o los candidatos (esto último, sobre todo,

²²⁵ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 124-126.

²²⁶ *Idem*, p. 124.

tratándose de candidatos de listas de circunscripciones plurinominales). “De hecho, dice Duverger,²²⁷ las elecciones son así una especie de mezcla entre la cooptación propiamente dicha y la elección”.

Un último caso de cooptación contemporánea se encuentra en la elección de los que ocupan los puestos de la alta administración, dado que el procedimiento de selección por concurso se mezcla a veces con la cooptación, si el jurado del concurso u oposición está formado por miembros del propio cuerpo con el objeto de hacer ellos mismos el reclutamiento para el servicio respectivo. Esto ocurre con singularidades muy destacadas, con los cargos académicos de las universidades públicas y en buena medida en el Poder Judicial con el reclutamiento del personal jurisdiccional.

2.2.3. La sucesión.

En el ámbito de la designación de los gobernantes, el término es relativamente ambiguo, por una parte tiene el sentido genérico de cambio del titular del poder ejecutivo. En sentido más específico, se hablaba de sucesión presidencial en México como el proceso de designación del candidato a la presidencia del partido hegemónico, de tal forma que la elección de dicho candidato significaba de hecho la del Presidente constitucional.

En el caso de las monarquías constitucionales, se establecen incluso, en el nivel del máximo ordenamiento jurídico, una serie de reglas respecto de la sucesión del monarca. En el artículo 57 de la Constitución Española se establece:

1. La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

²²⁷ *Ibidem*, p. 125.

2. El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España.
3. Extinguidas todas las líneas llamadas en derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.
4. Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes.
5. Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una Ley orgánica.²²⁸

Además de que la monarquía española es una monarquía hereditaria, se establecen reglas muy claras, constitucionalmente establecidas y sólo modificables por la intervención de las Cortes (de tal forma que sería poco probable que el monarca en turno pudiera disponer o cambiar libremente las reglas).

De una manera metafórica se usó en el contexto del análisis político mexicano el término de sucesión, aunque la diferencia concreta es que en el caso del gobierno hegemónico, el Presidente de la República elegía a su sucesor; pero, no de una manera absoluta, sino teniendo en cuenta el equilibrio de las fuerzas políticas y de manera indirecta, pues el seleccionado debía cumplir los procedimientos de selección al interior del partido y después presentarse como candidato en procesos electorales medianamente competitivos.

2.2.4. El nombramiento.

El nombramiento es una forma de designación de autoridades, funcionarios, jueces y a veces gobernantes. Es una forma de designación que tiene entidad democrática, si se reconoce constitucionalmente, aunque los procedimientos no sean electivos en forma de comicios competitivos. La mayoría de los cargos en un Estado constitucional se obtiene por designación y menos por la vía de elecciones

²²⁸ Cfr. *Constitución Española de 1978* en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.t2.html

competidas mediante el sufragio popular. En México, república federal, además de los secretarios del gabinete presidencial que son nombrados libremente por el Presidente de la República, son designados por el Senado los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a propuesta en terna del Presidente de la República; pero, también en forma excepcional, puede designar gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal provisionales, a propuesta, igualmente, del Presidente del país, así como ratificar los nombramientos que éste haga del Procurador General de la República, embajadores y agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. En un régimen presidencial esto es normal y justificado. Sin embargo, son cada vez más fuertes las voces que se alzan para democratizar los nombramientos por designación y, en su caso, promover la elección popular de miembros del Poder Judicial, o sujetar a la ratificación del Congreso la designación del gabinete, de manera parecida a como acontece en el régimen parlamentario. A este respecto, es muy ilustrativo el debate de los constituyentes de 1916–1917 sobre la ratificación de los miembros del gabinete y la posible instauración de un régimen parlamentario en México.

La democracia de hoy debe distinguirse porque el mayor número de ciudadanos participe en la mayoría de las decisiones que se tomen sobre las cuestiones públicas; o sea, no sólo en los procesos electorales y demás formas de creación normativa, sino también en la integración de órganos y organismos públicos, estatales y paraestatales, y en los de carácter autónomo. También exige que todos los ciudadanos puedan tener iguales oportunidades de participar en la competencia por acceder a todos los cargos y que las reglas para tal acceso sean claras y los procedimientos transparentes. Muchas designaciones, sin embargo, se realizan o se procesan en las zonas grises u oscuras del gobierno y la burocracia y muchos recaen en las camarillas o en los grupos de presión e interés vinculados con las materias de las dependencias o entidades. Contra esto se pronuncian el Estado de Derecho y la democracia y con ello se vinculan los

procedimientos que crean servicios de carrera en los tres poderes y en los órganos autónomos del Estado.

2.2.5. La elección providencial.

Para Andrés Serra Rojas la elección providencial se usó en el caso de las monarquías absolutas, y más que ser una elección de hecho, constituía la justificación ideológica de la forma de elegir a los gobernantes y la justificación del poder absoluto que tenían sobre sus súbditos.

Tradicionalmente las monarquías se apoyan en la divinidad para justificar y asegurar su estabilidad o permanencia. Las monarquías del mundo moderno parecen buscar un consenso o apoyo popular. Entonces la monarquía aparece como un principio unificador...²²⁹

Jacques Bénigne Bossuet, pensador francés del siglo XVII es uno de los principales defensores de esta teoría según la cual el monarca recibe el poder de Dios y, por tanto tiene legitimidad derivada de su carácter sagrado; según esta teoría el Rey sólo es responsable ante Dios, no ante el pueblo. En contrapartida, el contractualista inglés Thomas Hobbes, autor del tratado político *Leviatán*, defiende la autoridad absoluta porque considera que hace falta un poder supremo para gobernar, ya que el hombre sin gobierno sería peligroso, pues actuaría de forma egoísta; es una teoría, por tanto, que parte del derecho natural y por primera vez se plantea la idea del acuerdo entre los hombres para organizarse política y socialmente.²³⁰

En el momento actual, la justificación providencial de la designación de los gobiernos y de la autoridad de los propios gobiernos ya no se emplea, salvo como un discurso secundario en el caso de acciones de gobierno que son muy radicales como, por ejemplo, el discurso fundamentalista de terroristas musulmanes o, en su

²²⁹ Serra Rojas, Andrés. *op. cit.*, p. 582.

²³⁰ "Justificación de la Monarquía" en <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/ipfacadiz/HISTORIA/25/Tema%207.pdf>
cfr. Adicionalmente: Jacques Bénigne Bossuet en *Enciclopedia Encarta*, *op. cit.*

caso, el discurso inicial de George W. Bush al momento de iniciar su represalia por el ataque del 11 de septiembre de 2001.

2.2.6. La elección democrática.

Esta forma de seleccionar a los jefes o gobernantes está asociada con el principio de la mayoría, que aparece en la doctrina hasta el siglo XVII, con John Locke. Desde antes, tanto griegos como romanos y los propios monjes enclaustrados de la Alta Edad Media acudían a los votos de sus iguales para elegir a sus superiores. Estos últimos, al no poder ocurrir ni a la herencia ni a la fuerza, no tuvieron más remedio que elegir por medio del voto, aunque el elegido adquiriría el carácter de jefe absoluto. Surgió así el invento de las reglas mayoritarias del voto, pero para que esos monjes y después para toda la Edad Media y el Renacimiento, “la *maior pars* debía quedar siempre unida a la *melior pars*”, a la mejor parte. Explica Sartori²³¹: “Al final, la elección debía resultar siempre unánime (los rijosos eran acallados a gritos o bastonazos). Reglas mayoritarias, sí, pero derecho de mayoría, no. Repito: el principio consagratorio hasta fines del siglo XVII era la unanimidad.”

El número, como factor de legitimación del mando y del deber de obediencia no fue reconocido desde siempre, sino a partir de que el voto se funda en el principio de igualdad, y entonces la mayoría es una suma de cosas iguales, que valen y pesan lo mismo. Este argumento, sin embargo, no legitima nada, a decir de Sartori. Para éste, el principio de mayoría no expresa ni pretende manifestar “valor” alguno. “Es sólo una técnica, un método, un instrumento al que nos sometemos porque es mejor que otros”. Recordemos a este respecto la frase lapidaria de Churchill: “La democracia es el peor de todos los gobiernos salvo todos los demás.” La democracia puede correr el riesgo de solapar la dictadura de la mayoría, si únicamente se sostiene en la ley cuantitativa, en el peso del número;

²³¹ Sartori, Giovanni. *Qué es la democracia*, Ed. Nueva Imagen, Tribunal Federal Electoral, 2ª ed., en español, México, 1997, p. 92-96.

por ello, según lo cita Sartori, “Jefferson, en su primer comunicado como presidente de Estados Unidos, declaraba que aunque la voluntad de la mayoría debe prevalecer en todos casos, esa voluntad, para ser justa (*to be rightful*) debe ser razonable”.²³²

La racionalidad de la mayoría no es cuantitativa, sino inferida. El número lleva consigo la cualidad. Ser mayoritario es ser mejor, porque al revés sería caer en un sin-sentido más que en un contrasentido. Si la mayoría no es lo mejor, ¿por qué tendría que serlo la minoría, o *una* minoría? También hay que precisar a qué le llamamos mayoría, ¿a los componentes de una misma clase o condición, diríamos, a los miembros de un mismo partido, tendencia o ideología? ¿O a la suma de diferentes en alianzas, aunque sean efímeras o transitorias? Para resolver el primer cuestionamiento podemos acudir a Juan Jacobo Rousseau, quien al introducir la maravillosa entidad político-filosófica de la “voluntad general”, la considera no como la suma de la voluntad de todos o de la mayoría, sino la voluntad racional de todo individuo por querer ser libre e igual a los demás. Querer perder la libertad y la igualdad es precipitarse en la enajenación o la locura. El voto, como la ley, es la manifestación de la voluntad general cuando se expresa mayoritariamente; la mayoría entraña, cualitativamente, a lo mejor, a lo superior, a lo legislativo. Por eso el ginebrino pudo afirmar:

Frecuentemente surge una gran diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general: ésta sólo atiende el interés común, aquélla al interés privado, siendo en resumen una suma de las voluntades particulares; pero suprimir el de estas mismas voluntades las más y las menos que se destruyen entre sí, y quedará por suma de las diferencias la voluntad general.²³³

El ginebrino describe el modo de hacer la conversión de la fuerza en derecho y la obediencia en deber o la elección, mediante el voto ciudadano, que legitima como nada las acciones y decisiones colectivas. *El fundamento democrático de la*

²³² *Idem*, p. 93.

²³³ Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*, Editorial Porrúa, S.A., 8ª edición, México, 1982, p. 16.

elección es reconocer mediante el voto a quienes son mejores. La democracia moderna le enmienda la plana a Aristóteles, porque éste resolvía el dilema de “¿qué es mejor, el gobierno de los mejores hombres o el de las mejores leyes?”, a favor de éstas, en lo que llamó la *eunomia*. El mundo moderno, desde Locke, prefiere el gobierno de los mejores por la “infalibilidad” del voto de la mayoría. El constitucionalismo moderno no ha podido fundir en una misma tendencia ambas posiciones, pues la democracia constitucional contiene las técnicas necesarias para un gobierno de leyes (las mejores, en tanto se encuadran en la Constitución) y para un gobierno de hombres (los mejores, en tanto son elegidos por sufragio universal libre), por el voto mayoritario de los ciudadanos. En la democracia electoral, sin embargo, existen también gradaciones.

Se considera que la opción entre la representación proporcional y la mayoría puede implicar una mejor democracia. Pero depende de la perspectiva y de las circunstancias; no podemos asegurar que técnicamente la representación proporcional sea más democrática que el sistema mayoritario, pero existen quienes así lo sostienen tanto en el ejercicio de la política como en la academia. El hecho de que en determinados países se pase de uno a otro y se vuelva al origen, muestra que en esta materia todo es relativo. Sartori concluye al respecto lo siguiente: “Si se elige para establecer quién nos deberá mandar, el mejor método será aquel que busque la selección de un buen liderazgo”.

Robert A. Dahl²³⁴ se pregunta si el proceso democrático requiere la aplicación exclusiva del principio de la mayoría, y nos recuerda cómo Locke y Rousseau recomendaban la unanimidad para la decisión constituyente, o sea, “en el momento de establecer el contrato original de fundación del Estado, pero a partir de allí la norma es la mayoría”. Este principio lo considera *necesario* para la aprobación de leyes, aunque de manera más cabal también debe entenderse *suficiente*. El propio autor considera que la norma de la mayoría en sentido cabal

²³⁴ Dahl, Robert A. *La democracia y sus críticos*, Editorial Paidós, Bs. As., Barcelona, especialmente el Capítulo 10 “La norma de mayoría y el proceso democrático”, 1992, pp. 163-195.

(*necesaria, pero suficiente*) es un requisito del proceso democrático, sobre todo porque tal principio es *concluyente*, en el sentido de que asegura decididamente “que se escoja *alguna* solución. En términos de hoy, la mayoría asegura más que ningún otro procedimiento democrático, la gobernabilidad. En esto va implicado que la minoría no prevalezca sobre la mayoría y que no pueda ejercer un veto permanente y ni siquiera frecuente sobre las decisiones mayoritarias.

Dahl encuentra cuatro justificaciones de la norma de la mayoría:

- a) *Maximiza la autodeterminación*, pues el principio cabal de la norma de la mayoría “asegura que el mayor número posible de ciudadanos viva regido por leyes que ellos mismos han escogido”. Esta justificación, no obstante, aparece poco aplicable en un régimen representativo, en el que las leyes son resueltas por representantes y órganos que median entre el Estado y los ciudadanos. Sería impecable en la democracia directa de la antigüedad, en la que las leyes eran votadas en asamblea pública.
- b) *Es la consecuencia necesaria de ciertos requisitos razonables*, lo cual significa que una norma decisoria, por ejemplo, la que establece la mayoría calificada de dos tercios para aprobar cualquier moción, por lo que el 34% derrotaría al 66% de los votantes, “debe ser *sensible a todas las manifestaciones positivas*, con lo cual se legitima que la participación minoritaria decida sobre la indiferencia o abstención mayoritaria. En este caso, la elección democrática tolera el abstencionismo, situación indeseable que puede ser combatida mediante la existencia de mayorías calificadas o específicas, o a través del *ballotage* o segunda vuelta que garantiza mayorías absolutas.
- c) *Tiene más probabilidades de generar decisiones correctas*. A este respecto Dahl explica: “Mi tercera justificación de la norma de la mayoría

es que en ciertas condiciones tiene más probabilidades de generar decisiones *correctas* que ninguna otra regla. Recordará usted que, según Aristóteles, las opiniones compartidas de muchas personas tienen que ser más sensatas, en general, y por cierto menos sujetas a errores groseros, que las de un individuo o unos pocos. Pienso que este juicio de Aristóteles está bastante generalizado”. Desde luego que los partidarios de las élites o de la aristocracia en cualquiera de sus expresiones rechazarían la versión aristotélica, pero es la dominante entre todas las posiciones racionalistas. De ello deriva la supremacía del *vox populi vox dei* sobre el juicio crítico del peligro de la dictadura de las mayorías. Es conveniente, además, comentar que Dahl rechaza a los críticos que acusan de inconsistente la afirmación de que la opinión mayoritaria sea “verdadera” o “justa”. Únicamente es “correcta” o “certera”. Finalmente, de esta virtud desprendemos que entre más numerosa es la mayoría menos probabilidades tiene de equivocarse; y, al revés, “cuanto más pequeña la mayoría, mayor la probabilidad de que se equivoque”.²³⁵.

- d) *Maximiza la utilidad*, lo cual implica una justificación basada en premisas de costo-beneficio. Es una posición racionalista que Dahl defiende bajo el supuesto de la relación suma-cero, pues afirma (en voz de su dialogante *mayoritario*) que: “el beneficio neto de cada miembro de la mayoría y la pérdida neta de cada miembro de la minoría son exactamente iguales”, la máxima utilidad consiste en que la mayoría siempre tiene satisfechos y más satisfechos a sus integrantes, que la minoría. Esto implica, además, que “si la mayoría promedio fuese del 75%, el ciudadano típico votaría junto con la mayoría alrededor de tres

²³⁵ *Idem*, p. 172.

veces de cada cuatro”. La conclusión a la que llega *mayoritario* después de discutir con *crítico*,²³⁶ es la siguiente:

De acuerdo con nuestro primer supuesto sobre las ganancias y pérdidas, desde una perspectiva utilitarista ninguna otra opción que no sea la norma de la mayoría podría asegurar un resultado tan bueno sobre una cuestión determinada. Si el segundo supuesto (la igualdad de los beneficios netos) es asimismo válido, ninguna otra opción aseguraría al ciudadano promedio un resultado tan bueno en *cualquier* cuestión que se debata.²³⁷

Pese a los cuatro supuestos justificatorios del mayoritarismo antes enunciados, Dahl resuelve que existen varias *condiciones* que favorecen los procedimientos mayoritaristas en un país: “Primero, cuanto más homogéneo es el pueblo de un país, en particular en lo que atañe a las características más asociadas con las actitudes políticas, menos probable es que una mayoría dé su apoyo a políticas dañinas para la minoría, y más probable entonces que haya consenso amplio sobre la conveniencia de que rija la norma de la mayoría.

Segundo, cuanto mayores sean las expectativas de los miembros de una minoría política de que el día de mañana puedan formar parte de la mayoría, más aceptable les resultará la norma de la mayoría, menos necesidad tendrán de garantías especiales como el poder de veto, y más verosímil que vean en estas últimas posibles impedimentos futuros para ellos mismos, dadas sus perspectivas de participar más adelante en un gobierno mayoritario.²³⁸

La tercera condición, en parte consecuencia de las dos anteriores, consiste en la probabilidad de que la norma de la mayoría obtenga más apoyo entre los integrantes de una minoría si éstos confían en que las decisiones colectivas nunca constituirán una amenaza fundamental contra los principios básicos de su forma de vida, ya sea en materia de religión, idioma, seguridad económica, cultura propia y aún representación política.²³⁹ Como las condiciones transcritas no se dan en la

²³⁶ *Mayoritario* y *crítico* son los “personajes” del diálogo con el que Dahl explica las ventajas y riesgos del sistema “mayoritario” en la democracia.

²³⁷ *Idem*, p. 174.

²³⁸ *Ibidem*, p. 194.

²³⁹ Estos mismos criterios o condiciones pueden servir para explicar las ventajas de los sistemas consensuales sobre los mayoritarios, de lo que nos encargamos, siguiendo a Lijphart, en el siguiente Capítulo. *Cfr.* Capítulo III.

mayor parte de los países del mundo, Dahl afirma que ese es el motivo de que muchos de ellos no sean democráticos. En efecto, la democracia política y electoral en América Latina ha tenido que pasar por cambios institucionales y de estructuras para asentarse en la democracia constitucional. El proceso mexicano es ilustrativo a este respecto, el cual cubre, después del movimiento de 1968, un largo periodo de reformas a partir de 1977 en que se adoptó el sistema electoral mixto: mayoritario y de representación proporcional y diversas fórmulas para garantizar representación a las minorías en ambas Cámaras del Congreso, en los congresos estatales, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los ayuntamientos de los más de dos mil cuatrocientos municipios del país. En varios aspectos, incluida la alternancia en la presidencia de la república y en los gobiernos estatales, el veto de las minorías, la defensa de los derechos de éstas y en particular de los grupos vulnerables y de los pueblos indios, se reflejan en los procesos de cambio constitucional experimentados en las últimas décadas del siglo anterior y en el presente siglo.

Robert Dahl dice que tenemos derecho a ver con escepticismo la afirmación de que puede hallarse una alternativa claramente superior a la norma de la mayoría, o más congruente con el proceso democrático y sus valores.²⁴⁰ “Al

²⁴⁰ **El Veto de las Minorías en la Democracia.** El texto constitucional en el moderno Estado de Derecho, al mismo tiempo que establece las reglas de la democracia, procura corregir los “excesos” de la misma; así, por ejemplo, frente a las mayorías partidistas y la partidocracia desarrolla las instituciones de la democracia directa o participativa; y, frente a la “dictadura de las mayorías” oponen el veto de las minorías. Hay que reconocer que estas tendencias que limitan a las mayorías provienen de las élites, aun en las que se forman en el seno de las democracias, que encuentran en la participación directa una de las mejores formas de defensa de sus intereses particulares. Es válida, en consecuencia, la pregunta respecto de ¿Qué es más pernicioso, la dictadura de las mayorías o el veto de las minorías? Si advertimos las tesis descritas, a la mayoría le queda la justificación de ser más razonable, ya que dentro de cualquier universo con capacidad de elección o de decisión se prevalece aquélla que cuenta cualitativa y cuantitativamente con mayor apoyo.

Se conforman vetos de las minorías con todos aquellos procesos de toma de decisiones, en donde el principio de mayoría se ve afectado por “excepciones”, favoreciendo en última instancia a “los menos”, principalmente dentro de órganos colegiados; o bien, que mediante requisitos de mayoría calificada se complica la toma de decisiones, resultando vencedora finalmente una minoría en caso de no lograrse el porcentaje calificado requerido. Muestras recientes de la operación del veto de la minoría con motivo del requisito de una mayoría calificada no alcanzada, lo son las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fechas 28 y 29 de septiembre de 2011, en las que se votaron dos acciones de inconstitucionalidad en contra normas de carácter general

aceptar o rechazar la norma de la mayoría, los pueblos de los países democráticos no han violado necesariamente el proceso democrático ni los valores que lo justifican, ya que en distintas condiciones —concluye Dahl— ese proceso puede ponerse en práctica con otras normas decisorias colectivas.”²⁴¹

El régimen electoral democrático, cualquiera sea el paradigma que lo dirija, es, sin embargo, insuficiente para asegurar gobernabilidad y para alejar a los sistemas del peligro de caer en el riesgo del *Estado fallido*. Las constantes reformas al sistema electoral y a las instituciones representativas es una muestra de la inestabilidad del régimen político contemporáneo en países como México, pese a su *continuidad* democrática y permanencia constitucional. Las elecciones son una muestra o un indicador de participación popular en la toma de decisiones, de manera que buscar su perfeccionamiento es síntoma de voluntad democrática de los pueblos. Igualmente el voto presupone la ciudadanía pero no la agota. Y la calidad de ciudadano es permanente y debe tener dimensión universal. La pérdida de la ciudadanía es una aberración constitucional; la suspensión transitoria por diversas razones no debe incluir la ausencia del territorio ni la sujeción a un proceso penal cuando rige el principio de la presunción de inocencia. Sólo los sentenciados deben ser privados de la ciudadanía, por lo que los juicios tienen que ser expeditos en grado sumo, sin sacrificio del derecho de defensa. La Constitución es un almacigo de ciudadanía, por lo que debe tener al ciudadano como el elemento central de la república y de la democracia.

emitidas por dos entidades federativas, en donde una votación de 7 votos a favor de declararlas inconstitucionales, contra 4 en sentido contrario, fue insuficiente debido a la mayoría calificada de 8 votos requerida por la Constitución, con lo cual una minoría impone su decisión a la mayoría.

Otras formas de cofigurarse el veto de las minorías son los mecanismos de democracia directa conocidos como referendium y plebiscito, en los que una ley aprobada en el órgano legislativo, es sometida al escrutinio popular, pudiendo éste, posiblemente mediante minorías, dar marcha atrás a lo material y formalmente legislado por mayorías. Asimismo, la integración de Comisiones de investigación en las Cámaras del Congreso de la Unión son una excepción a la norma de la mayoría, ya que de conformidad con el artículo 93, párrafo tercero de la Constitución, basta el pedido de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y de la mitad, en el caso del Senado, para integrar dichas comisiones encargadas de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria

²⁴¹ *Ibidem*, p. 195.

El *proceso electoral* se identifica con el *sistema electoral* en tanto éste es vida constitucional en la doble dimensión de realidad y norma. El sistema electoral, sin embargo, se pone en operación cada vez que hay elecciones, mientras que el proceso electoral muestra su dinámica permanentemente. Hay proceso electoral entre elección y elección, tanto por la función de las instituciones electorales, cuanto por la referencia constante del ciudadano-elector en todos los demás procesos, particularmente en el proceso de gobierno y en el proceso legislativo. Así, el proceso electoral en su dimensión normativa, está sujeto a reglas, a principios, a términos, a etapas. La elección democrática, en el contexto de nuestro discurso es una forma diversa a las anteriormente descritas, las cuales podrían calificarse como no-democráticas, y algunas de ellas abiertamente autoritarias.

Haciendo un ajuste de la definición de proceso democrático de designación de gobernantes, lo podemos conceptualizar de la siguiente forma:

Es el conjunto de acciones humanas, con orientación a fines, y que en el contexto de la finalidad general de obtener, ejercer o mantener el poder, tienen como propósito fundamental establecer los mecanismos para decidir cómo se van a ocupar los cargos públicos del Estado determinados constitucionalmente como cargos de elección popular, considerando para ello criterios de igualdad y el mayor acceso posible al voto. Adicionalmente, dicho mecanismo considera también mecanismos, generalmente legales, para la transparencia del proceso, y en su caso, para que se pueda ejercer el derecho a la oposición e incluso, la impugnación de los resultados obtenidos.

Lo democrático no solamente implica una forma de elección de los gobernantes, aunque en el caso de la definición de este inciso sí se alude exclusivamente a ello. Lo democrático implica también determinadas circunstancias o características que un sistema político debe satisfacer para considerar que se llega a ese status. Monique Lions considera al menos las

siguientes: a) Asegura un mínimo de garantías individuales; b) Proporciona un mínimo de seguridad económica; y, c) Consagra el principio de elección popular.

Complementando esta idea con Luciano Gallino, éste menciona las siguientes:

- La participación efectiva de los integrantes de la colectividad en los procesos de toma de decisión generales y particulares. Están implicados aquí al menos cuatro campos de variabilidad: el tipo o nivel de participación política; su intensidad y frecuencia; los procesos de toma de decisión en los cuales los sujetos tienen la posibilidad objetiva de participar, o bien los objetos acerca de los cuales pueden decidir efectivamente; la proporción de los participantes.
- Un sistema para la elección de los delegados o representantes adecuados para reflejar a tiempo y fielmente las opiniones cambiantes de los electores, y libres en su calidad de regulación y su aplicación.
- La posibilidad de que los electores controlen el comportamiento de los elegidos, incluso la posibilidad de remoción del cargo antes de que se cumpla el término, en cualquier momento.
- Estructuras organizativas tales que permitan y estimulen así el mayor número de sujetos que puedan obtener la experiencia necesaria para ocupar las posiciones de autoridad de tal modo que los candidatos que tengan los requisitos exigidos sean siempre más numerosos que los puestos por cubrir.
- Reglas para favorecer la tasa de rotación más apropiada de los sujetos en tales posiciones de autoridad.
- Mecanismos para eliminar posiciones de autoridad, o para reducir el ámbito de decisión de tanto en tanto de manera que las decisiones mismas puedan ser tomadas automáticamente por individuos o por grupos.
- Garantía de los derechos de las minorías; procedimiento de consulta capaces de dar soluciones que al mismo tiempo que satisfagan las inapelaciones de la mayoría, minimicen los perjuicios a la minoría.
- Libertad de expresión y de propaganda de cualquier doctrina o ideología.
- Libertad de asociación y de organización de las fuerzas de oposición a la autoridad dominante.²⁴²

Las elecciones por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo son el proceso electoral por excelencia en el mundo contemporáneo, particularmente en las sociedades democráticas de policracia constitucional. Ningún régimen político se legitima tanto como el que se asienta en un sistema electoral competitivo, con elecciones libres y sinceras, bajo principios de libertad, equidad y participación. Las elecciones son la expresión más elocuente de la igualdad

²⁴² Gallino, Luciano. *op. cit.*, p 273.

ciudadana, pues alguien puede gobernar a otros sólo si éstos expresan su aceptación mediante el voto, que no puede quitársele al ciudadano por nada.²⁴³

Las elecciones cumplen una función de continuidad institucional del régimen político, en tanto que aseguran la existencia y ejercicio del gobierno, la permanencia de la representación y la legislación y la acción persistente de los ciudadanos en sus asuntos fundamentales, tanto en lo individual como titulares de prerrogativas y derechos, cuanto colectivamente, de manera organizada en grupos, organizaciones y partidos políticos.²⁴⁴ Las elecciones son multifuncionales en los aspectos integrativos, culturales y desde luego políticos, en relación a los fines de la colectividad. Cumplen, en consecuencia, funciones de legitimación de la autoridad, del gobierno y de los gobernantes, que fundan el origen de su poder en la voluntad mayoritaria del pueblo, libremente expresada en las urnas. Metafóricamente podemos decir que, mientras el proceso constituyente cumple una función genética, el proceso electoral realiza la función reproductora del sistema, en tanto que prohija las nuevas estructuras del liderazgo dentro del mismo marco sociopolítico en que tiene lugar. Partimos de la idea de que las elecciones poseen una alta seguridad de producir resultados beneficiosos y eficientes, como asegurar la continuidad institucional del régimen, si bien a la democracia y con ella a las elecciones, se les acusa frecuentemente de gestar divisiones sociales que conducen a menudo a la tensión, la violencia, la confrontación y la ingobernabilidad. Así es como se entiende el contraste entre los regímenes democráticos organizados en estructuras simples, que promueven la concentración del poder y “la alternancia de sucesivos ganadores absolutos y perdedores absolutos” y las instituciones pluralistas que “producen múltiples ganadores, lo cual induce la cooperación y los acuerdos multipartidistas. Favorecen de este modo políticas estables, moderadas y consensuales que pueden satisfacer los intereses de grupos grandes en un alto número de

²⁴³ Rousseau, Juan Jacobo. *op. cit.*

²⁴⁴ *Vid infra*. Capítulo VI, en el que se desarrolla el tema de la reelección de representantes de manera inmediata, a propósito de la reforma del Estado mexicano aun en proceso a finales de 2011.

temas”.²⁴⁵ Frente a los sistemas autoritarios de designación de gobernantes, la elección por medio del voto popular permite compartir el poder entre un mayor número de individuos y de grupos pero igualmente, un sistema electoral que permite compartir más porque distribuye con mayor profusión cargos y propuestas, o porque reduce la oferta y conjunta a varios competidores, es mejor que un sistema electoral que todo lo ofrece en “paquete”.²⁴⁶

... la cuestión de cuál es el mejor régimen político puede ser respondida del siguiente modo. Primero, los derechos amplios de voto son mejores que los derechos restringidos porque dan más oportunidades a más individuos y a grupos más amplios de desarrollar sus demandas y obtener la satisfacción política de sus preferencias. Una democracia estable, como fórmula basada en elecciones pluralistas de los gobernantes por el mayor número de ciudadanos, es, en conjunto y a largo plazo, siempre mejor, es decir, más eficiente socialmente, según las categorías de la teoría de la elección social, que los regímenes no-democráticos.²⁴⁷
(...)

Segundo... los regímenes pluralistas pueden ser comparados favorablemente con los regímenes que promueven la concentración del poder con respecto a ciertas variables económicas y sociales. Concretamente se ha encontrado que los regímenes parlamentarios con representación proporcional están asociados a más altos niveles de participación política y más bajos niveles de violencia política que las fórmulas democráticas alternativas... Los regímenes políticos “gobernados colegialmente” con poder ejecutivo compartido, especialmente los Gabinetes de coalición, han sido asociados a más altos niveles de renta per capita y a más bajos niveles de manifestaciones de protesta, huelgas políticas, que los regímenes políticos gobernados monocráticamente.²⁴⁸

Por último, las encuestas disponibles sobre la opinión subjetiva de los ciudadanos apoyan la hipótesis de que las instituciones pluralistas producen amplia satisfacción política ... Cuanto más pluralista es el sistema, más probable es que los poderosos estén satisfechos con el modo como funciona la democracia ... En otras palabras, la satisfacción política está más amplia y regularmente distribuida en los regímenes pluralistas que en los mayoristas.²⁴⁹

El proceso electoral pone en juego a todo el sistema como ningún otro proceso, dado que no sólo renueva regularmente (y a veces, simultáneamente) a los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también a los gobiernos nacional (federal) y regionales (estados y municipios). Pone en movimiento a la ciudadanía, a los

²⁴⁵ Colomer, Joseph M. *Instituciones Políticas*, Editorial Ariel, 2001, p. 14-15.

²⁴⁶ *Idem*, p. 227.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 228.

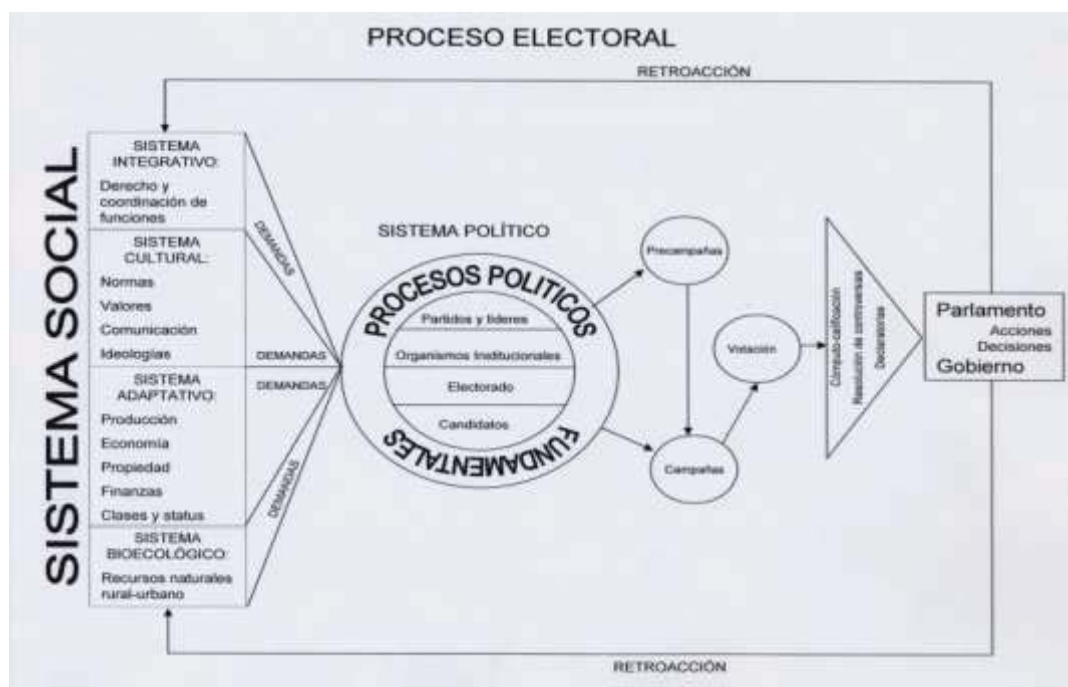
²⁴⁸ *Ibid*, p. 230.

²⁴⁹ *Ibid*, p. 230.

partidos políticos, a la sociedad civil, a las organizaciones económicas, pues no es rara la intervención de grupos de presión, empresarios, o sea, los factores reales del poder. Los medios de comunicación juegan un papel preponderante, los cuales, junto con el Estado y el poder económico forman la trilogía sustentante de la participación política en la que se mueve el electorado. El proceso electoral no sólo depende del sistema electoral. Este consiste básicamente en las reglas para expresar y contar votos y convertir éstos en decisiones o cargos. En cambio, el proceso electoral va más allá; implica acciones de otros procesos, como el gubernamental, pues las decisiones del gobierno están vinculadas con programas y plataformas partidistas electorales y con el propio ejercicio gubernamental, dado que el voto opina y califica la calidad de las acciones y decisiones de los gobernantes y los legitima o no con la elección o la reelección. Tiene que ver también con el proceso legislativo, no sólo porque el parlamento debe colmar reivindicaciones populares o sectoriales expresadas en periodos electorales, sino también porque el resultado electoral conforma la estructura de las Cámaras formando los grupos parlamentarios y las agendas legislativas, así como la integración gubernamental de gabinetes (régimen parlamentario) o la solución de la relación de mayoría y minorías, gobierno y oposición, apoyo al gobierno (presupuestos), control de éste, y exigencia de la rendición de cuentas.

El proceso electoral resume y reduce las exigencias de la sociedad en los campos múltiples de la vida colectiva y mantiene en acción y expectativa a todo el sistema durante todo el tiempo. No hay acción gubernamental o legislativa que no tenga en forma expresa o implícita una finalidad o un efecto electoral. Las normas electorales tratan de inhibir esta función descarnada, limitando la propaganda gubernamental en periodos electorales o castigando pecuniariamente o penalmente conductas que trastocan la “equidad” electoral o el equilibrio que debe haber respecto de los tiempos y del uso de recursos públicos y privados. El proceso electoral responde a las demandas del sistema político en su conjunto y de los otros procesos en lo particular. El sistema político, a su vez, responde a las exigencias de su entorno social, cultural, económico y bioecológico por conducto,

en parte, del proceso electoral y del sistema que lo encausa, en el que existen definiciones de tiempos (campañas, precampañas, duración de los cargos elegidos); mecanismos para declarar la validez de las elecciones y el reparto de cargos entre los contendientes para finalmente integrar los órganos del Estado que están destinados a formar, los cuales, a su vez, tomarán decisiones y realizarán acciones que regresarán directamente al sistema social en una secuela interminable mientras subsista el régimen político correspondiente. El proceso así descrito puede ser expresado gráficamente como sigue:



Es conveniente insistir en la distinción ya esbozada entre *proceso electoral* y *sistema electoral*. Este tiene una naturaleza estructural al que se le asignan ciertas funciones, mientras que el proceso electoral implica relaciones, instituciones, movimientos dirigidos a finalidades específicas. Dieter Nohlen, dice que: el sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera)". Los elementos técnicos que lo conforman, según Nohlen, son: circunscripciones electorales, sistemas de

candidatura y votación, fórmulas de conversión de votos en escaños, “los principios que lo rigen” y los “efectos políticos que ejercen.”²⁵⁰

Respecto de las bases constitucionales y legales, afirma que en casi todas las constituciones latinoamericanas se hace referencia al sistema electoral y que sólo en México y Panamá éste está descrito “de manera acabada y en detalle”. Agrega que las Constituciones de la región se pronuncian más que sobre el principio de representación, sobre las circunscripciones electorales, determinan su trazado territorial y cómo ha de procederse a la distribución de los escaños en las circunscripciones. Pero señala que “las Constituciones no hacen referencias específicas a los sistemas de candidatura y votación, exceptuando los dos casos en que el sistema electoral se halla descrito en forma exhaustiva y exacta, los de México y Panamá.

Los procesos electorales en México encierran dos facetas: La de la competencia y la del conflicto. Las elecciones muy competidas, con diferencias escasas entre los candidatos punteros, generan regularmente conflictos de hecho y de derecho. Podemos expresar, a manera de constante sociológica, que la competencia se resuelve con reglas, mientras el conflicto se somete a juicio; la primera tiene una vigilancia administrativa, en tanto que el segundo cae regularmente en el arbitraje jurisdiccional. En la etapa de los resultados electorales, bajo las condiciones expuestas, es poco probable el arreglo político de las discrepancias. Sólo priva el consenso del procedimiento jurisdiccional, pero no siempre respecto de sus resoluciones, que pueden ser llevadas a los tribunales internacionales.

Conviene precisar que en México el sistema electoral es el producto de un largo proceso (inacabado aún, según muchas voces) que arranca de 1964 en que se implantaron los llamados “diputados de partido”, y que se define con sus rasgos

²⁵⁰ “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Nohlen, Dieter, et al, compiladores, 2ª edición, 2007 (coedición).

más modernos y democráticos dentro de la Reforma Política que se inicia en 1977, al crearse un régimen electoral “mixto con dominante mayoritario” para la integración de la Cámara de Diputados, inaugurándose así la representación proporcional que permitió y exigió el ingreso de varios partidos políticos al escenario del Parlamento y de la vida política y el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público. En sucesivas elecciones se logró ciudadanizar el proceso, crear el Instituto Federal Electoral, sacar al gobierno del cuidado electoral, asegurar el financiamiento público mayoritario de los partidos, judicializar al Tribunal Electoral y muchas reglas más que cuidan y a la vez hacen muy complejo el proceso electoral. La última reforma electoral (a la Constitución) podemos explicarla resumidamente con las palabras de Lorenzo Córdova Vianello²⁵¹:

Los objetivos de la Reforma Electoral de 2007-2008 son múltiples y muy complejos. Sin pretensión alguna de exhaustividad, podemos señalar que hay, al menos dos finalidades concretas.

La primera es la de integrar y actualizar la legislación que regula la materia. En ese sentido, los cambios legales son múltiples y abarcan numerosos aspectos. Entre otros podemos destacar los siguientes:

- a) Se modificó el régimen de partidos políticos mediante la incorporación de nuevas reglas en lo que hace a su constitución y a sus obligaciones; se renovó el régimen de coaliciones que ahora se flexibiliza y que impide que sean utilizadas como una manera de burlar el cómputo de los votos que cada partido coaligado recibe en las elecciones; se estableció un proceso de liquidación de los bienes partidistas hasta ahora inexistente en caso de pérdida de registro y también se establecieron límites más precisos en la intervención y control que las autoridades electorales pueden ejercer en los asuntos de “vida interna” de los partidos.
- b) También se modificaron las condiciones de la competencia electoral al racionalizar el mecanismo de financiamiento público a través de nuevas fórmulas de cálculo, y permitió así una disminución de los montos que el Estado destina a la política; se establecieron nuevos límites para las aportaciones privadas a los partidos; se redujo considerablemente la duración de las campañas federales y se regularon las precampañas tanto en su duración, como en su financiamiento y modalidades y finalmente se compactaron los

²⁵¹ “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, en el libro colectivo *Estudio sobre la reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1ª edición, México, 2008, pp. 65-67.

calendarios electorales de los Estados en una misma fecha (el primer domingo de julio) en los años en los que no se realizan comicios federales.

- c) Se fortalecieron las atribuciones de las autoridades electorales. Por lo que hace al IFE, se modificó la duración en el encargo de los Consejeros Electorales y del Consejero Presidente, diferenciando el mandato de los primeros y de este último; además se estableció una renovación escalonada del Consejo General atendiendo así a una vieja demanda; se modificó el régimen de las Comisiones del Consejo General con la finalidad de permitir la rotación de sus integrantes y de permitir un ejercicio más ágil de las áreas ejecutivas del Instituto; se creó una Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos nombrada por el Consejo pero dotada de autonomía técnica y operativa que, además, está facultada para trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el ejercicio de sus atribuciones (y que, en tal virtud sirve de conducto para que los órganos fiscalizadores de los Estados puedan acceder a la información bancaria y hacendaria del país); se convirtió al IFE en la autoridad encargada de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para que los partidos puedan acceder a ellos, así como de vigilar que las nuevas reglas y prohibiciones se respeten y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes; finalmente, se afinaron también los procedimientos administrativos sancionatorios a cargo del IFE, así como las sanciones que el mismo puede imponer en caso de que se determinen conductas violatorias a la ley.

Por lo que respecta al Tribunal Electoral, también se estableció un procedimiento de renovación escalonado para su Sala Superior y las cinco Salas Regionales; además estas últimas adquieren un carácter permanente, lo que supuso una compleja distribución de competencias entre éstas y la Sala Superior; se determinó la existencia de una serie de medidas de apremio para hacer cumplir sus resoluciones, situación que no estaba contemplada con claridad y, además, se facultó expresamente a las Salas del Tribunal para juzgar la constitucionalidad de las leyes electorales, en cuyo caso, puede dejar de aplicarlas al caso concreto, notificando de ese hecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello se ampliaron los mecanismos de garantía para proteger los derechos políticos de los ciudadanos ante leyes que contraríen los principios constitucionales.

En ese sentido, la reforma de 2007-2008 se ha hecho cargo de gran parte de los problemas que venían acumulándose en una década de casi nula actividad legislativa y de aquellos que se presentaron en la elección de 2006.

La segunda finalidad específica de la reforma y que contiene, como lo hemos señalado, una gran apuesta política, es el establecimiento de un nuevo modelo de comunicación social político-electoral que busca, por un lado, fortalecer la equidad en la competencia como principio rector de todo proceso electoral democrático y, por otro lado, impedir que los intereses privados irruman disruptivamente en las elecciones y en la política.

En ese sentido, el tema del acceso a los medios constituye la parte medular de la reforma y, probablemente, la que más impacto tendrá en el desarrollo futuro del sistema democrático en nuestro país a partir de la prohibición para que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. De manera muy breve, las características del nuevo modelo son las siguientes:

1. Los partidos políticos podrán acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos (la suma de los tiempos del Estado y de los llamados tiempos fiscales).
2. El IFE será la única autoridad facultada para administrar esos tiempos; y si considera que los mismos resultan insuficientes podrá tomar las medidas necesarias para su ampliación. De igual manera, el IFE será competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a medios de comunicación con fines electorales pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.
3. En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral los tiempos que tendrá a disposición el IFE son 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (los cuales podrán distribuirse de 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión en la faja horaria que va de las 6:00 a las 24:00 horas).
4. De ese tiempo, durante las precampañas los partidos recibirán 1 minuto por cada hora en cada estación (18 en total), mientras que durante las campañas el tiempo a su disposición será de, al menos, el 85% del tiempo total.
5. El criterio para distribuir el tiempo aire sigue la fórmula del financiamiento público (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido).
6. Fuera de las campañas el IFE tendrá a disposición el 12% de total de tiempos del Estado, el cual se distribuirá en un 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponderá directamente al IFE.
7. La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.
8. Además se contemplan una serie de prohibiciones, a saber:
 - a) Al igual que los partidos, las personas físicas o morales tampoco podrán contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato (elevando a rango constitucional la actual prohibición que fija el COFIPE).
 - b) No se podrán transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
 - c) No se podrán realizar expresiones que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas.
 - d) La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales.
 - e) Por último, la propaganda pública deberá tener carácter institucional y por ello no podrá ser personalizada (es decir, contener la imagen o la voz de los funcionarios públicos).

En suma, la Reforma 2007-2008 traerá consigo efectos inmediatos en la contienda democrática, mejorando su calidad y las condiciones de equidad en la misma. Pero su impacto más positivo se reflejará en la menor dependencia que los partidos y los políticos tendrán de la radio y la televisión. Nadie quiere medios electrónicos débiles ni pobres, pero su fortaleza y su riqueza no debe depender ni de la sumisión de la política ni de su mercantilización y, en ese sentido, las nuevas reglas significan un gran avance.

Con el ejemplo de México es posible concluir, tal como la gráfica lo describe, que el proceso electoral, en el régimen constitucional policrático, es continuo y

permanente, dado que permite expresar todas las exigencias del sistema social a través del sistema político, así como integrar los órganos que darán respuesta a dichas demandas, en una dinámica que se asemeja a la planteada por David Easton.²⁵² Una nota más, es que el proceso electoral legitima y renueva a los gobernantes, e impulsa el cambio de cuadros, de liderazgos y de políticas, así como la participación de los ciudadanos y sus organizaciones.

2.3. El proceso de creación normativa.

2.3.1. Marco teórico —jurídico y político— de la creación normativa; legislación y justicia.

De los procesos políticos fundamentales en los regímenes democráticos, el de creación normativa es el que expresa de manera más nítida el carácter complejo de aquéllos, por la participación de dos y en ocasiones de los tres poderes del Estado; pero es también el único en el que la participación ciudadana es un componente eventual y en la mayor parte de los casos inexistente, pues de manera directa ésta sólo se da en la iniciativa popular y podría darse en los procedimientos de “omisión legislativa”.

En las últimas décadas, los teóricos del derecho han señalado que existen normas que se dirigen a determinar las reglas que nos indican en que forma debemos proceder para la producción de normas, actos jurídicos o cambios normativos, que no van encaminadas de manera directa a determinar la acción de sus destinatarios, pero que finalmente repercuten en ésta. Explicar y legitimar la intervención de quienes crean e interpretan las normas jurídicas es parte sustancial de este apartado.

¿Por qué la creación normativa es un proceso político fundamental? ¿Cuál es la razón de que procedimientos técnicos de elaboración de reglas jurídicas sea

²⁵² Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1999.

un factor fundamental de un régimen político? Las respuestas son variadas; ya Rousseau nos aseguraba que las leyes son la expresión de la voluntad general y que el contrato social es la fórmula indiscutible para que el individuo, al obedecer a la ley, se obedezca a sí mismo. En consecuencia, la obediencia a las leyes es el cumplimiento de un pacto y la naturaleza de éste no puede ser sino política, es decir, vinculada íntimamente con el proceso de mando-obediencia, de poder y gobierno. Un régimen político sólo puede sobrevivir si sus instituciones funcionan y ello significa que las reglas jurídicas que las definen están debidamente establecidas y válidamente aplicadas. Las instituciones políticas, que forman y regulan al Estado y con éste al régimen tienen naturaleza jurídica y son por ello productos del derecho. Aún más, la creación constitucional del régimen se ajusta a la normatividad reconocida y toda regulación de la conducta social está determinada por la política, pues gira alrededor de fines específicos y es una expresión del poder social y del poder político.

Quienes aprueban, aplican e interpretan las leyes están investidos de poder; aunque este poder sea de orden jurídico, por apoyarse en la ley es de naturaleza política, porque está dirigido a ordenar la conducta de todos. Las leyes del Estado, como leyes legisladas, emanan del Poder Legislativo; la vigilancia de su cumplimiento y ejecución queda a cargo del Ejecutivo, quien para ese efecto las reglamenta; y, finalmente, la interpretación de las leyes, que contribuye a su plena vigencia, queda a cargo del Poder Judicial, en cuya cumbre un Tribunal Constitucional, que al decir de Nohlen²⁵³ es siempre un órgano político”, dice la última palabra e “incide en el proceso democrático”. Es por demás elocuente que los textos más recientes sobre justicia constitucional y tribunales supremos privilegien el análisis político y la relación entre jurisdicción y democracia. El propio Nohlen afirma:

²⁵³ Nohlen, Dieter. “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia” en *Tribunales Constitucionales y consolidación de la democracia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, p. 3-51.

En la democracia constitucional el fin de la Constitución y la función de la jurisdicción constitucional no deben agotarse —acorde con la vieja tensión entre Estado y sociedad en América Latina— en limitar al gobierno, sino tienen que posibilitar y fomentar el gobierno democrático capaz de atender a las demandas de la gente, procurando mayor legitimidad de salida al sistema de gobierno y apoyando por este camino a la consolidación de la democracia. Es el camino más seguro para propiciar relevancia a su propio quehacer.²⁵⁴

Los términos *legitimidad, democracia y sistema de gobierno* usados en el breve párrafo transcrito confirman el enfoque predominantemente político de la función de defensa de la constitucionalidad por los tribunales, por lo que la producción de reglas jurídicas derivada de la interpretación constitucional es parte del proceso político fundamental de creación normativa. Sin embargo, no conviene exagerar a este respecto, pues el propio Nohlen advierte:

... es cierto que la jurisdicción constitucional puede contribuir a la extensión de valores democráticos, pero tampoco conviene establecerlo como objetivo directo, sino como efecto colateral deseado. De otra manera —agrega—, la medición de la aceptación de la democracia como norma que ha exhibido una tendencia a la baja en América Latina en el último decenio, podría figurar como prueba empírica del fracaso de la jurisdicción constitucional en este su desempeño.²⁵⁵

Independientemente de lo advertido por Nohlen, es indiscutible la relevancia de la intervención de los tribunales constitucionales en la creación normativa a la hora de declarar la validez de normas generales o de expulsar otras del orden jurídico correspondiente. Este *acoplamiento estructural*²⁵⁶ del que habla Luhmann, tratándose del sistema jurídico y el político se logra a través de la *Constitución*, en el sentido de que el contacto entre ambos a través de ésta, provoca *irritabilidad* recíproca y con ello más posibilidades, para el sistema jurídico, "de registrar decisiones políticas bajo la forma jurídica, pero también más posibilidades, para el sistema político, de utilizar el derecho para la implementación de la política". Esta afirmación se asemeja a la ya referida explicación de Bobbio sobre el acercamiento

²⁵⁴ *Idem*, p. 18

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 19.

²⁵⁶ Se refiere a aquellas estructuras que son comunes a dos sistemas, aunque cumple funciones diferentes en cada uno de ellos. Cfr. Héctor Fix-Fierro, "Los Tribunales Constitucionales en la consolidación democrática", *op. cit.*, p. 76-77.

de Kelsen y Weber sobre la complementariedad entre política y derecho al advertir que es la vinculación de una norma jurídica que necesita del poder para hacerse efectiva y de un poder que requiere de la norma para volverse legítimo.

Fix-Fierro explica:

A partir de esta cita hay que destacar, entonces, en que la función de la Constitución no sólo es negativa o restrictiva, sino también positiva o “promocional”, para utilizar el lenguaje de Norberto Bobbio. Lo más importante, sin embargo, es insistir en que se trata de una función recíproca, pero con un sentido diferente para cada uno de los sistemas. Para el sistema jurídico, la Constitución es una ley, la Ley Fundamental o suprema, y eso implica que, aunque posea sus particularidades, el derecho constitucional es una rama más del derecho, como el derecho civil o el penal. Para el sistema político, en cambio, la Constitución es un instrumento de la política, tanto en sentido estricto —es decir, cuando se produce un cambio de la situación existente— como simbólico, esto es, cuando no se produce tal cambio. Esto último se traduce en la utilización “oportunistamente” de la Constitución, sin que la política enfrente límites jurídicos, sino sólo de tipo político —por ejemplo, en términos de legitimidad de los partidos políticos ante la opinión pública— por recurrir a este modo de usarla.²⁵⁷

Si pasamos a un plano más concreto, diríamos que en materia de legitimidad democrática del control judicial de las leyes, hay dos cuestiones, a juicio de Sebastián Linares, que resolver: La primera plantea, ¿qué justifica que existan asuntos —los derechos consignados en una “Carta de Derechos”— sobre los cuales las mayorías no pueden decidir? O, de otra manera: ¿debemos delinear la estructura política de nuestra sociedad de manera que algunos de los derechos fundamentales estén protegidos por una Constitución o una Carta de Derechos rígida? Linares agrega: “la segunda pregunta, en cambio, plantea: ¿Qué justifica que unos jueces que no son elegidos por el pueblo —y que por lo tanto no rinden cuentas ante él— tengan la autoridad para invalidar las leyes del Congreso? Esta inquietud incumbe a la justificación del control judicial de las leyes, en cualquiera de sus variantes.”²⁵⁸

²⁵⁷ *Ibid*, p. 77-78.

²⁵⁸ Linares, Sebastián. *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2008, p. 46.

La revisión judicial de acuerdo con Linares tiene defensores y críticos. Las tres posiciones fundamentales sobre esta cuestión son las siguientes: a) una defensa general de la revisión judicial, que bajo una Constitución rígida justifica el control judicial de las leyes; b) una crítica general de esa revisión, que afirma “que un modelo robusto de justicia constitucional está injustificado en cualquier sociedad libre y democrática”; y, c) una aceptación “contextual” de aquella que la aprueba dependiendo precisamente del contexto. Las posiciones a y b, defensa y crítica general, respectivamente han sido el intercambio entre los filósofos más importantes de nuestro tiempo, Ronald Dworkin y Jeremy Waldron.

Según Dworkin, si bien “la democracia no insiste en que los jueces tengan la última palabra [pero], tampoco insiste en que no la tengan”,²⁵⁹ aunque su posición es de defensa de lo primero. Para él, la democracia debe buscar “que las decisiones colectivas sean tomadas por instituciones políticas cuya estructura, composición y prácticas traten a todos los miembros de la comunidad como individuos con igual consideración y respeto.” Esta afirmación, ampliamente compartida, la engarza con la idea de que “las decisiones políticas cotidianas sean tomadas por los funcionarios elegidos a través de la regla de la mayoría”. La mayoría, para él, está fundada en la igualdad de todos y no por ser regla de oro de la democracia, por lo que no acepta que una carta de derechos rígida y la revisión judicial puedan constituir una molestia y menos un obstáculo para la democracia. La defensa “judicial” de Dworkin está basada finalmente en argumentos prácticos, pues para él la defensa de la revisión judicial se sostiene en “consideraciones relacionadas con el modo en que los jueces razonan, en comparación con el modo en que las legislaturas deliberan”. Se trata entonces de una teoría del razonamiento judicial, que en Dworkin distingue dos tipos de argumentos en el ámbito jurídico: los que se basan en “principios” y los que se basan en “objetivos sociales colectivos”. En estos últimos privan “la negociación de intereses y la cruda votación”, mientras que “en la judicatura predomina el razonamiento basado en principios”, según el filósofo norteamericano. Por qué este dominio del

²⁵⁹ *Idem*, p. 62.

argumento del juez, se responde así: “a) los jueces están obligados a confrontar todos los reclamos que se les plantean, b) los jueces tienen la obligación de justificar sus decisiones tomando como base el texto constitucional, un texto que, vale la pena destacar, incluye principios; y, c) el cargo de juez goza de numerosas garantías institucionales (mandato vitalicio, remoción por juicio político, intangibilidad de los salarios, entre otros) que la vuelven menos vulnerables a múltiples presiones o coacciones. Para Dworkin, los jueces son “foros de principios” y por ello se entiende que “la revisión judicial es un procedimiento que protege mejor las condiciones democráticas de igual *status* entre personas.”²⁶⁰ Se trata —dice Dworkin—, de un tipo superior de deliberación republicana, porque un sistema político con revisión judicial protege de supremacía parlamentaria, ya que los jueces tienen mejores y más condiciones que los legisladores para razonar de acuerdo con principios. “Por lo tanto —concluye Dworkin según Linares— un sistema de gobierno con revisión judicial no es antidemocrático sino que *mejora* la democracia.”²⁶¹

Si bien la defensa de Dworkin está fundada en razonamientos que tienen una base empírica sostenible, puede decirse que son incompletos, porque revelan un conocimiento incompleto de la tarea y la forma de trabajar de los legisladores. En éstos hay que distinguir dos actitudes, la reflexiva y la deliberativa; la primera se acompaña generalmente del diálogo y el intercambio, del estudio de las realidades sociohistóricas, políticas, económicas, culturales y demás, que son puestas en juego aún frente a los negociadores y a los intereses partidarios. La segunda implica el debate de asamblea, que puede encender ánimos y cargarse de valoraciones y a veces hasta de insultos, pero que tiene un carácter meramente complementario, aunque más visible ante el gran público, de la tarea reflexiva del gabinete y de las comisiones, donde se cuenta con la asesoría técnica y científica que requiere la labor de legislar y de interpretar desde la hechura de la ley las normas constitucionales. La oposición de Dworkin no deja de

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 65-66.

²⁶¹ *Ibid*, p. 67.

tener un dejo elitista que se contraviene con el principio democrático y está emparentado igualmente con la tradición norteamericana del gobierno de los jueces.

Por lo anterior, es interesante destacar también la posición de Jeremy Waldron, quien adopta sin miramientos una perspectiva universal contraria a la revisión judicial, al calificarla de cuestionable en cualquier sociedad libre y democrática. Waldron parte del supuesto de que estamos en una sociedad en la que:

1. Existe una legislatura representativa que funciona razonablemente bien, cuyos miembros son elegidos por el pueblo;
2. Existe un conjunto de instituciones judiciales razonablemente bien organizadas, cuyos miembros no son elegidos por el pueblo;
3. Existe un compromiso de la mayor parte de la sociedad y de los funcionarios públicos con la idea de los derechos individuales;
4. Existe un “desacuerdo persistente, sustancial, y de buena fe” entre los miembros de la sociedad sobre el contenido, los límites y el alcance de los derechos.²⁶²

Se trata, en consecuencia, de una sociedad considerada democrática, en la que hay elecciones transparentes, periódicas, inclusivas, competitivas e igualitarias, con un poder legislativo que es un cuerpo deliberativo amplio donde se tratan asuntos torales que incorporan cuestiones de principio y dividen políticamente a la sociedad, y en cuyo seno los parlamentarios deliberan y votan sobre estos temas y cuyos procedimientos para la elaboración de las leyes incorporan “garantías”, como un sistema de comisiones, debate y votación, todo lo cual asegura “una deliberación responsable” en la que pueden participar directa o indirectamente amplios sectores de la sociedad. Representación y representatividad se hacen presentes en la conciencia de los legisladores cuando hablan en nombre de los representados y afirman querer hacer valer las opiniones de éstos, ya sea la de sus distritos o la de la nación entera. Esto no elude la presencia de partidos políticos que canalizan las reivindicaciones. Waldron asume,

²⁶² Cfr. *Ibid*, p. 67-68.

a la vez, que en tal sociedad hay un poder judicial no electo y que los jueces no están influidos por el “ethos” de la rendición de cuentas electoral.²⁶³

Al mismo tiempo, en una sociedad semejante, sus miembros o la mayoría de ellos se encuentran comprometidos con la idea de los derechos individuales, su respeto y su defensa, independientemente de la concepción de cada quien sobre ellos. Es un compromiso amplio, aunque está vagamente delineado. Pero según Waldron, “en las sociedades liberales modernas siempre habrá un desacuerdo persistente sobre qué derechos han de ser reconocidos y sobre cuáles son los límites de esos derechos.” Desacuerdos que merecen solución filosófica o jurídica, pero que también pueden dar lugar a cuestiones prácticas y morales relevantes, que “definen elecciones cruciales que *cualquier* sociedad ha de enfrentar (...) tales como si resulta moralmente correcto autorizar la pena de muerte, reconocer el derecho al aborto, la eutanasia, las acciones de discriminación positiva, los matrimonios homosexuales, o permitir la financiación privada sin límites de las campañas electorales, por nombrar sólo algunos temas de álgida controversia.²⁶⁴

Pero las diferencias en la democracia son razonables, de buena fe, no debe pensarse que se fundan necesariamente ni regularmente en la ignorancia, en la perversión, o en las rivalidades de poder, *status* o ventaja económica. “Según el filósofo neozelandés, el reconocimiento de que existe un desacuerdo razonable sobre el alcance de nuestros derechos es perfectamente compatible con la idea de que existe una verdad sobre los derechos”.²⁶⁵

Para resolver estos desacuerdos Waldron propone “proveer una base para la acción colectiva”, donde ésta sea necesaria. Contrariamente a Dworkin, afirma que no hay pruebas empíricas de que los jueces razonan siempre con arreglo a principios y que lo hagan comparativamente mejor que las legislaturas. Parecería que lo contrario es más fácil de probar, porque los jueces prestan demasiada

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ibid*, p. 69.

²⁶⁵ *Ibid*, p. 70-71.

atención a cuestiones moralmente intrascendentes y fastidiosas. “Un vistazo a la jurisprudencia, según Waldron, nos convencerá de lo siguiente: la proporción de argumentos sobre teorías de la interpretación, doctrinas jurídicas y precedentes, es abrumadoramente superior a la proporción de argumentos que van al grano de las cuestiones morales en juego”.²⁶⁶

La respuesta a la segunda pregunta dice que el principio de mayoría empleado en el poder legislativo satisface el principio de igualdad política mejor que cualquier otro procedimiento. Lo dicho anteriormente: la regla de mayoría es la única neutral en relación con los resultados que los participantes persiguen, es la única que no privilegia ni el cambio ni el mantenimiento del estado de cosas, dando a cada opinión el mayor peso posible compatible con el igual peso dado a las demás opiniones.²⁶⁷

Respecto a la revisión judicial el mismo ciudadano —según Waldron comentado por Linares—, frente a una decisión de la Corte, se pregunta: “1) ¿Por qué estas (cinco, nueve o quince) personas tiene el privilegio de decidir con carácter definitivo esta cuestión en la que todos estamos interesados? y 2) ¿Por qué, para tomar esa decisión, usan el procedimiento que usan, en vez de otro procedimiento?” Dice Linares que para Waldron no hay respuestas convincentes a tales cuestionamientos.

Que los jueces hayan sido nombrados por instituciones democráticas no implica una legitimidad igual a la de los legisladores. “El sistema electoral —dicen aquéllos— puede que sea imperfecto, pero es superior, desde un punto de vista democrático y a la luz del principio de igual dignidad y autonomía, que la legitimidad democrática del poder judicial. Los legisladores son electos directamente, los jueces no. Los legisladores rinden cuenta de su gestión, sobre todo si pueden ser reelectos; los jueces, en cambio, son nombrados por términos muy extensos, a veces de por vida.”²⁶⁸

²⁶⁶ *Ibid*, p. 72.

²⁶⁷ *Ibid*, p. 77.

²⁶⁸ *Ibid*, p. 78.

La conclusión, por lo tanto —dice Linares—, es que no existen razones de peso generales para otorgar a los jueces la última palabra sobre cuestiones de derechos. Antes bien, es el poder legislativo quien debería ser depositario de la última palabra institucional.²⁶⁹

Adviértanse que en esta posición de Waldron, compartida por muchos otros pero ampliamente polémica, se exalta el valor de las elecciones democráticas para resolver las cuestiones vitales del régimen político. Esto, sin embargo, no puede ser postulado de manera total y definitiva, pues las propias elecciones ponen en crisis al sistema político y generan desestabilización en muchos países (México, entre ellos) que han tenido que crear un sistema judicial para resolver los conflictos electorales y generar las condiciones mínimas de gobernabilidad requeridas.²⁷⁰

Adelantándonos al siguiente apartado de este texto, podemos resumir argumentos de defensa y réplica a la revisión judicial y resaltar las funciones legislativas y de las elecciones:

1. Si los legisladores están en desacuerdo con la revisión judicial, pueden promover reformas para suprimirla.
2. Se insiste en que los jueces tienen credenciales democráticas, porque de esta naturaleza (electos) son quienes los designan, lo que en el caso de México sólo ocurre con los ministros de la Suprema Corte de Justicia y no así con jueces y magistrados federales (más de mil en este momento de 2011), que son designados mediante concursos por el Consejo de la Judicatura Federal.
3. Se afirma que la revisión judicial es uno, entre todos los que existen, de los accesos de los ciudadanos al sistema político, ya sea como *lobbistas*,

²⁶⁹ *Ibid*, p. 78.

²⁷⁰ Esto ocurrió particularmente en las elecciones federales mexicanas de 2006, que fueron resueltas para definir quién ganó la presidencia de la república (el Partido de Acción Nacional, PAN) por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, si bien fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI) quien propició la definitiva gobernabilidad al facilitar la toma de posesión de Felipe Calderón en el Congreso.

como litigantes y como votantes, si bien, según Waldron, el judicial no tiene accesos democráticos.

4. Estudios empíricos demuestran el apoyo popular a los jueces cuando deciden casos controvertidos muy relevantes, lo cual no convierte la revisión judicial en democrática, dice el mismo Waldron.
5. Varios defensores de la revisión judicial afirman que el poder legislativo no debe tener la última palabra sobre cuestiones controvertidas de derecho, “porque la mayoría no puede ser juez de su propia causa (*Nemo iude in sua causa*)”, lo que carece de suficiente fundamento, ya que la supuesta imparcialidad con que debe actuarse no existe en ningún caso en que los asuntos y derechos nos incumben a todos. Lo mismo puede aplicarse a los jueces —dicen— aduciendo: “cuando la Corte Suprema decide con carácter definitivo y general —pongámosle— sobre el alcance de la libertad de expresión, la decisión que toman también los afecta a ellos, pues los jueces también son ciudadanos que expresan sus ideas en artículos académicos, cátedras universitarias y editoriales de opinión.”
6. Se defiende que el control judicial es particularmente justificable en Estados federales, para resolver disputas entre el gobierno nacional y los estados. Estas controversias no agotan, sin embargo, las revisiones constitucionales, y se afirma que por lo regular la Corte protege los derechos de la Federación, lo cual la hacen parcial y deleznable.
7. Hay quienes sostienen que la revisión judicial, al proporcionar un foro alternativo para controvertir políticas públicas, “propicia la legitimidad general del sistema político”, de manera que aquella funcionaría “como un mecanismo de seguro para los perdedores de la contienda electoral”. Esto, sin embargo, serviría tanto en un régimen democrático como en otro autoritario, es decir, no sólo puede sostener y legitimar un sistema democrático, sino también uno autocrático. La propuesta sería *crear un sistema en el cual las decisiones judiciales de inconstitucionalidad sean reexaminadas por el Legislativo en un plazo determinado*. “Un sistema semejante —dice Linares— ofrecería caminos para que los perdedores

puedan obtener victorias parciales y *temporales* sin quebrantar las credenciales democráticas del Congreso.”²⁷¹

La defensa contextual de la revisión judicial es un puente entre las dos anteriores. Sería procedente, de acuerdo con ella, dependiendo del contexto, lo cual implica que si en un contexto “pesa más el valor intrínseco del procedimiento democrático, entonces debemos dar primacía a la dimensión procedimental e instituir un sistema de supremacía legislativa”. Por el contrario, si en un contexto “pesa más la mayor probabilidad de producir resultados justos, entonces debemos dar primacía a la dimensión sustantiva y justificar un sistema de revisión judicial”.²⁷² Desarrollemos esta propuesta según la entiende Linares:

La pregunta que surge, entonces, es la siguiente: ¿qué contextos justificarían un sistema robusto de revisión judicial? Son varios los autores que han ensayado una respuesta a esta pregunta, y para resumir podríamos decir que esos contextos son tres: 1) sociedades “fracturadas”, esto es, sociedades atravesadas por conflictos entre grupos étnicos, culturales, lingüísticos o religiosos que no se comunican entre sí ni comparten ningún interés común; 2) democracias “nuevas” y políticamente inestables; y 3) sociedades marcadas por la desigualdad, la pobreza y el analfabetismo, fenómenos que distorsionan profundamente el vínculo de representación política. A estas sociedades las llamaremos, para abreviar, democracias sumidas en crisis “profundas” de representación.²⁷³

La crítica a estas posturas no se hace esperar, pero Linares afirma, a manera de conclusión:

Partimos de la base de que el desacuerdo es persistente, y que tanto las leyes del Congreso como las decisiones judiciales despiertan al mismo tiempo el beneplácito y la reprobación de muchos ciudadanos. La defensa de la supremacía legislativa *no significa, pues, una defensa dogmática de las leyes del Congreso*, sea cual sea el contenido de éstas. Sólo significa que, dado que necesitamos fijar una regla que indique con claridad quién tiene la última palabra institucional, el Congreso ostenta mejores títulos.²⁷⁴

²⁷¹ Linares, Sebastian, *op. cit.*, p. 82.

²⁷² *Idem*, p. 84.

²⁷³ *Ibidem*, p. 84.

²⁷⁴ *Ibid*, p. 97.

Al afiliarse a la corriente que sostiene que en una democracia es el Poder Legislativo quien debe tener la última palabra en cuestiones jurídicas, porque en términos de igualdad y autonomía el procedimiento legislativo —del que hablaremos técnicamente en el apartado inmediato— califica mejor, Linares acota que, “seguiremos estando en desacuerdo con algunas leyes del Congreso, protestaremos e incluso en ocasiones tendremos razones para no respetar ni obedecer esas leyes”, lo que le lleva a afirmar “que algunas decisiones judiciales merecen respeto por sus resultados democráticos”, pese a no honrar el derecho de participación en pie de igualdad.²⁷⁵ Es decir, la revisión judicial debe hacerse por excepción.

Fuera de la crítica las conclusiones un tanto elusivas de Linares, es conveniente para este texto señalar que en el proceso de creación normativa, la ratificación o expulsión de una norma o de un cuerpo legal por el tribunal constitucional, asume una naturaleza política, como mecanismo autónomo de formación de la ley a través de su interpretación constitucional.

En el caso de México, queda por definirse si el inciso f) del artículo 72 de la Carta Magna mexicana autoriza al Congreso a interpretar la Constitución, pues sólo habla de “leyes o decretos”.²⁷⁶ Sin embargo, tampoco este artículo regula de manera específica el procedimiento en el Congreso para las reformas constitucionales y es el que se aplica, al igual que el artículo 71 no se refiere a la iniciativa de enmiendas a la Constitución y, no obstante, se entiende que abarca por igual las iniciativas en materia constitucional. Hay que reconocer que tanto la doctrina como la Corte consideran que es ésta la única legitimada para interpretar la Constitución con efectos vinculatorios.

²⁷⁵ *Ibid*, p. 98.

²⁷⁶ El inciso f) del artículo 72 constitucional, establece: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

2.3.2. Las normas sobre la producción jurídica: Kelsen, Guastini, y Bobbio.

La creación normativa es una función propia del Estado, que puede ser realizada individualmente por cada uno de los tres poderes y por organismos y entidades paraestatales, si bien la expedición de leyes es exclusiva del Poder Legislativo, con la participación del Ejecutivo y eventualmente del Judicial. Aunque las leyes expresan la voluntad soberana de la Nación y son aprobadas directamente por los representantes populares, quedan expuestas, mayormente que cualquier otra norma, al escrutinio formal y social de su validez y legitimidad. Formalmente las leyes pueden ser observadas (“vetadas”) por el Ejecutivo o declaradas inconstitucionales por el Judicial, en tanto que la normatividad administrativa, tan abundante en época del Estado benefactor y burocrático, sólo puede ser controvertido mediante el contencioso administrativo y también, como en el caso mexicano, mediante el juicio de amparo contra leyes. En estas condiciones, el proceso reglamentario y administrativo se desarrolla en zonas grises u opacas de la vida pública, mientras que el proceso legislativo se realiza transparente, en medio del debate y la opinión pública, sujeto a fuertes negociaciones que por una parte retrasa el proceso o lo imposibilitan, pero por otra, cuando surge por fin el producto legislativo, éste suele ser muy poderoso y determinante de la vida colectiva a la que va dirigido.

El proceso legislativo domina como proceso político fundamental, pues tiene que ver con uno de los poderes y funciones más importantes de los parlamentos. Estos, según lo reconoce la teoría constitucional²⁷⁷ articulan en su seno los poderes de *delimitación, control, oposición y reivindicación*, incluyendo en el primero la función legislativa y presupuestal. En efecto, la creación de leyes y decretos genera el marco en el que se desenvuelven las estructuras del Estado, los poderes públicos, las autoridades y los organismos y entidades con potestad pública. En buena medida, establecen los límites de la actuación y decisión de los

²⁷⁷ Véase p.e. Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas ...*, op. cit.

gobernantes y autoridades, a grado tal que de ello proviene la afirmación de que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley les ordena, mientras que los particulares pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe. La democracia y el Estado de Derecho aspiran a eliminar o reducir a su mínima expresión la discrecionalidad de las autoridades y a extender a su máximo las libertades individuales y de la sociedad.

En el proceso legislativo entran en juego las fuerzas políticas y la fuerza de la “política”, o sea, de la negociación y del acuerdo, por lo que se entiende que la argumentación y el debate desembocan en la racionalidad de las decisiones legislativas. Los partidos, los grupos parlamentarios y la presión externa condicionan el proceso legislativo y a veces lo someten a sus designios. Por ello, es muy importante destacar la independencia del parlamento y la autonomía e independencia de los legisladores, tanto de los poderes del Estado como de los poderes fácticos. Sesionar conforme a sus períodos y su propio orden del día es garantía de independencia que hace valer la justificación de la separación y división de los poderes. Tener su propio gobierno, aún cuando el Ejecutivo influya y a veces dirija su partido en el parlamento, hace que éste actúe como verdadero órgano del Estado y no del gobierno. El proceso legislativo, es, así, un verdadero proceso político fundamental. Administrativamente, durante el proceso legislativo los grupos de presión y de interés y los *lobbies* con su labor de cabildeo, condicionan la aprobación de las leyes y sus reformas a los mecanismos de negociación y de presión y en ocasiones al chantaje o la corrupción.

Denominaremos normas sobre la producción normativa a todas aquellas *metareglas* que tienen como objeto la creación de normas jurídicas. Cabe señalar que existen diferencias en el régimen jurídico según estas normas sobre la producción traten de regular la creación de constituciones, leyes, reglamentos, o normas de derecho privado.²⁷⁸ No hay acuerdo entre los teóricos del derecho en

²⁷⁸ Calsamiglia Albert. Doxa publicaciones periódicas, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, No. 15-16, Vol II, 1994 p. 758. www.cervantesvirtual.com

relación a la naturaleza y funciones de este tipo de normas, incluso se ha presentado un debate terminológico, debido a que los principales teóricos no coinciden en su denominación: “normas de competencia”, “reglas que confieren poderes”, “normas secundarias” o “normas sobre la producción jurídica”. Aunado a lo anterior, es necesario mencionar que existe también cierta imprecisión en la delimitación de estos conceptos, ya que cada una de estas expresiones no coinciden exactamente con el uso empleado por cada tratadista.²⁷⁹ Siguiendo a Kelsen la producción normativa es función potestativa del Estado. De manera que, desde esta perspectiva kelseniana, cada uno de los estratos de la pirámide normativa es expresión de la función constituyente normativa del Estado. Un “orden jurídico” que responda a las propiedades de la definición, en consecuencia, debe comprender varios estratos normativos. Como mínimo, tres: las normas sobre la producción de normas que permiten determinar y modificar el contenido de las obligaciones, prohibiciones y autorizaciones; las normas generales abstractas; y, finalmente, las normas individuales y concretas. Kelsen explica que en un sistema *normativo*, su unidad resultará del hecho de que todo orden jurídico regula su propia producción: sólo una norma del sistema puede regular las condiciones de aparición de otra norma, lo anterior suponiendo que la validez del sistema depende en último término de una norma fundamental, por lo tanto existirá un conjunto de normas sobre producción de normas (la Constitución en el sentido material kelseniano) que determinarán la validez de otras normas que, por su parte, también determinarán la validez de otras normas hasta llegar a la norma determinante de las modalidades de la ejecución de un acto de coerción.

En este orden de ideas Bobbio, respecto al origen de las normas, concibe la expresión “fuentes del Derecho”, como aquellos actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de normas jurídicas²⁸⁰. Tales fuentes las clasifica en *originarias* o *directas*, y fuentes *derivadas* o *indirectas*. Dentro de las segundas distingue a su vez dos tipos de fuentes: fuentes

²⁷⁹ Guastini, Ricardo. *Estudios de teoría constitucional*, UNAM, IJ, México, 2001, p. 85.

²⁸⁰ Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho*, Trad. Eduardo Roza Acuña, Madrid, Editorial Debate, 1991, p. 170.

reconocidas, que suponen la acogida por un ordenamiento jurídico de normas ya formuladas, producto de ordenamientos diversos y precedentes; y fuentes *delegadas*, cuando se delega una producción normativa futura. Además, explica que de una misma fuente del Derecho pueden emanar tanto normas de comportamiento, destinadas a regular el comportamiento de las personas, como normas de estructura, que no regulan el comportamiento en sí, sino el modo en que ese comportamiento ha de regularse, es decir, regulan los procedimientos de reglamentación jurídica.²⁸¹ La complejidad de un ordenamiento deriva de la existencia de diferentes fuentes, pero tal complejidad no excluye la unidad. La unidad dentro del sistema de fuentes de un ordenamiento jurídico complejo es explicado por Bobbio tomando como referencia la teoría de la elaboración gradual del ordenamiento jurídico de Kelsen²⁸², pues en la construcción kelseniana de la norma fundamental, que no depende de ninguna otra, radica la unidad del ordenamiento. Así, un ordenamiento jurídico está jerarquizado en normas procedentes de fuentes sucesivas. Es decir, si partimos de las normas inferiores vemos que derivan de sus superiores, éstas a su vez derivarán de las normas que se encuentran en el siguiente plano más elevado, y así sucesivamente hasta llegar a la norma fundamental, que es la que dota de unidad al conjunto de normas en que se esparce y que consideradas globalmente constituyen un ordenamiento jurídico. La estructura jerárquica de un ordenamiento se representa, siguiendo el formalismo kelseniano, en forma de una pirámide de planos sucesivos. En el vértice de la pirámide se encuentra la norma fundamental, los planos intermedios estarían formados por normas ejecutivas respecto a la norma superior, que encarnan el cumplimiento del deber que éstas imponen; y productivas respecto a la norma inferior, que suponen la expresión de un poder originario o derivado a cumplir por la norma inferior. También podría describirse como una pirámide

²⁸¹ *Idem.*

²⁸² La norma fundante kelseniana determina la unidad de todas las normas del sistema, pues señala un procedimiento de producción normativa, al contener la regla de elaboración normativa a partir de esa norma fundante básica; y al dotar a la autoridad que ella establece como la suprema con capacidad de delegación normativa en autoridades sucesivas, con independencia del contenido, pues basta con que se cumpla el procedimiento de delegación establecida por la autoridad superior para que la norma sea válida. Vid. Kelsen, H., *Teoría Pura del Derecho*, trad. Vernengo, R.J., Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 1991, p. 204.

invertida, en la que la base sería la norma más general y abstracta, la constitucional, y la cúspide la más individual y concreta, o sea el estrato más reducido.

Si bien Bobbio coincide con Kelsen en la consideración de que la norma fundamental es un presupuesto del sistema, y, según el autor vienés, al ser ella misma el fundamento del sistema carecería a su vez de fundamento dentro del mismo. No obstante, Bobbio afirma que “todo sistema tiene un origen”²⁸³, tal origen sería el fundamento de la norma fundamental, y supondría la justificación última del poder que se infiere a la norma fundamental y que ésta a su vez transfiere al poder originario o constituyente para que de él emanen todas las normas del sistema.

Otro autor que estudia el tema de las normas sobre la producción jurídica es Ricardo Guastini, quien al hablar de producción de normas remite a la expresión “fuente de derecho” (producción de derecho), en virtud de que denota todo acto que produzca derecho. En este orden de ideas explica que en sentido literal, la producción de normas es la actividad consciente de crear nuevas normas jurídicas. En sentido amplio, constituye producción de normas cualquier actividad cuyo resultado sea la modificación del derecho existente en un cierto momento. Por el contrario no constituye producción de derecho ni la mera repetición de normas preexistentes, ni la formulación de preceptos que sean meras consecuencias lógicas de normas preexistentes.²⁸⁴ En este contexto es importante resaltar que Guastini distingue la expresión “producción jurídica” de “ejecución del derecho”, en virtud de que esta última implica todo comportamiento material que constituya obediencia a una norma (que se dirija no a los ciudadanos particulares, sino a los órganos del Estado). Asimismo la producción de derecho se distingue de la aplicación de derecho en virtud de que la “aplicación del derecho”, denota la

²⁸³ Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho. op. cit.*, p. 182

²⁸⁴ Guastini, Ricardo. *Insomnia; Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 11, octubre 1999, p. 167-168.

actividad que consiste en crear preceptos singulares y concretos de conformidad a normas preconstituidas.

Las normas sobre la producción jurídica son denominadas por la teoría jurídica como “normas de competencia” o “normas que confieren poderes”. Existen cuatro posturas en torno a las normas que confieren poderes:

- 1) Las normas que confieren poderes no son más que normas permisivas, en el sentido de que en virtud de una determinada norma, se autoriza la realización de una acción calificada como permitida. Por ejemplo, el poder de legislar concedido al Parlamento, se le otorga en función de una norma, lo cual se traduce en un permiso para hacer leyes.
- 2) Mientras que para otros, las normas que confieren poderes constituyen mandamientos, que pueden encontrarse de forma encubierta o indirectamente formulados. Ejemplo de ello, es la propia norma que confiere al Parlamento el poder de legislar, la cual, se visualiza como un mandamiento que se dirige a los ciudadanos, para imponerles la obligación de obedecer las leyes que han emanado del órgano legislativo.
- 3) Por otro lado, se encuentra la postura de aquéllos que sostienen que las normas que confieren poderes no son más que definiciones, ya que sostienen que por definición una ley es una norma emanada del Parlamento.
- 4) Por último, tenemos que se conciben a las normas que confieren poderes como normas que establecen condiciones, en el sentido de que la norma que le ha otorgado al Parlamento el poder para hacer leyes, establece a su vez condiciones necesarias de existencia o de validez de las leyes.²⁸⁵

²⁸⁵ Guastini, Ricardo. *Estudios de teoría constitucional*, UNAM, IJ, México, 2001, pp. 85-87.

Guastini, está en desacuerdo con esta discusión por considerarla vaga, superficial y falta de claridad, al no tomar en cuenta la naturaleza del problema a discusión. Y además, por presumir que las cuatro teorías no necesariamente son incompatibles, sino que, por el contrario, pueden coexistir.

2.3.3. Variedad de normas: Existencia, validez, vigencia, eficacia y legitimidad de las normas.

Las normas sobre la producción de normas se pueden clasificar según los siguientes criterios: normas que confieren poderes, normas que regulan procedimientos, normas que regulan materias y normas que regulan los contenidos concretos de las normas a producir.²⁸⁶

Las normas que confieren poderes, le otorgan a un sujeto determinado el poder de creación de cierto tipo de fuentes del derecho, dentro de un régimen jurídico determinado. Es decir, el poder conferido es para dictar normas jurídicas, pero esas normas pueden tener como destinatarios la Constitución política de un Estado, o bien la autorización a un particular o una entidad jurídica para la creación de normas.²⁸⁷

En la producción de normas es necesaria la prescripción de los procedimientos para la creación de normas jurídicas válidas, en este caso tenemos las normas procedimentales, las cuales establecen la regulación de las modalidades de ejercicio del poder normativo conferido, es decir, los procedimientos por medio de los cuales se lleva a cabo la creación de la fuente de derecho. Asimismo, en virtud de que el derecho no acostumbra ofrecer una autorización ilimitada, están presentes las *metareglas* que determinan la competencia, es decir las normas que circunscriben el ámbito del poder conferido, al determinar en cuáles materias se tiene la atribución para regular. La idea de

²⁸⁶ Calsamiglia, Albert. *op. cit.*, p. 758.

²⁸⁷ *Idem.*

competencia está siempre relacionada con límites. También se presentan las normas que reservan una materia determinada a una cierta fuente, por lo cual ninguna otra fuente puede regular esa materia, y al mismo tiempo no está autorizada a delegar la regulación de la materia a otras fuentes. Por último, se hace referencia a las *metareglas* que regulan el contenido de la legislación futura, es decir las normas relativas al contenido mismo de la normación futura, es el caso de las normas que le prohíben al legislador la posibilidad de emanar leyes provistas de un contenido determinado; el mejor ejemplo de ello lo encontramos en la prohibición de emanar leyes penales retroactivas. Estas normas no autorizan sino ordenan al legislativo la regulación de una conducta determinada.

En tanto el Derecho se dicta para ser aplicado a la sociedad, admítase o no su función social, se han realizado múltiples análisis sobre este fenómeno creativo, tanto desde posiciones iusnaturalistas, normativistas o sociológico funcionales; y desde todas ellas, interesa sobremanera la situación de las normas tanto en lo relativo a su proceso de elaboración, como en su proceso de aplicación a los hechos sociales, o en su declaración de utilidad práctica y jurídica.

Términos como la existencia, validez, vigencia, o eficacia del derecho y hasta en particular de las normas, o su legitimidad, son los más comunes para el tratamiento de los fines antes expuestos. Estos conceptos han sido empleados para referirse a requerimientos formales y políticos del proceso de elaboración de la norma, de los que se ha hecho depender, en ocasiones, la posibilidad real de aplicación de las normas, su realización social, e incluso su aceptación en la sociedad; y entre los cuales ciertamente existen relaciones respecto al fenómeno general que es el Derecho, aún cuando no pueden entenderse como resultado del vínculo causa-efecto, ya que median entre ellos un conjunto de factores de carácter socio-psicológico, político-ideológico y axiológico, que pueden presentarse de conjunto o alternativamente e influyen no sólo en el proceso de creación o durante la aplicación de la norma, sino también en el reconocimiento social que a ellas se brinde. En la doctrina, a veces, su uso es indistinto, o se le

asignan diferentes contenidos, o prevalece el análisis de unos u otros dependiendo de la posición doctrinal que asuma el autor, realizando análisis puramente jurídicos, sin tener en cuenta la realización misma de la norma, o en otras ocasiones se efectúan valoraciones sociológicas excluyendo alguna parte del análisis integral que ha de hacerse, entre poder, norma y sociedad.

a) *La existencia normativa.*

La existencia de una norma jurídica se da cuando “es creada de conformidad con (al menos) algunas normas sobre la producción jurídica.”²⁸⁸ Guastini señala que “la emanación conforme con algunas normas sobre la producción jurídica (no con todas) es condición suficiente para la existencia jurídica de una norma: es condición suficiente para que esa norma entre a formar parte del ordenamiento jurídico (existencia jurídica significa precisamente pertenencia a un determinado ordenamiento).”²⁸⁹ Si existe conformidad con todas las normas sobre la producción jurídica entonces es también la condición necesaria de validez, pero no necesariamente de existencia jurídica. Es entonces que resulta indispensable diferenciar *validez de existencia*, ya que la mera existencia jurídica no se encuentra privada de efectos jurídicos.

b) *Existencia y validez de las normas jurídicas.*

Por otro lado nos encontramos con que algunos ordenamientos jurídicos consideran “existente” una norma siempre y cuando emane de un órgano competente “aunque sea (eventualmente inválida)”²⁹⁰, y que además cumpla con algunas reglas procedimentales. Como se advierte, no resulta fácil precisar las condiciones suficientes de existencia de las normas jurídicas. Desde el momento en que el órgano del Estado, facultado constitucional o legalmente para crear normas de Derecho, llega a la conclusión de la necesidad (política, económica o social) de elaborar una disposición normativa, el problema ya no es sólo de carácter técnico jurídico, sino también político; es aquí donde puede llegar a surgir

²⁸⁸ Guastini, Ricardo. *Estudios de teoría constitucional, op. cit.*, p. 90.

²⁸⁹ *Idem*, p. 90.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 90.

la siguiente interrogante: ¿Está facultado el órgano para regular las relaciones sociales que desea, mediante qué tipo de norma y conforme a qué procedimientos legales puede imponer su voluntad? En consecuencia, cuando actúa conforme a las reglas previstas, la norma que ha nacido es válida; existe conforme a las reglas de elaboración previamente establecidas y puede ser, por tanto, exigible en la sociedad respecto al círculo de personas que ella misma prevé. Kelsen encabeza el grupo de autores para los que la validez de la norma de Derecho es sinónimo de existencia, siempre que se apoye en la norma superior, formando una dependencia de la una a la otra hasta llegar a la primera Constitución histórica y la norma hipotética fundamental, madre de la legitimidad de todo el ordenamiento jurídico.²⁹¹ Desde posiciones normativistas, aún cuando no extremas, autores como Recaséns Siches, reconocen a la coactividad como fundamento de validez objetiva de las normas, independientemente del reconocimiento del sujeto. Bobbio, consideró como válida la norma que estaba insertada en el ordenamiento jurídico, siempre y cuando se hubieran cumplido ciertos requisitos para su elaboración: producida por el órgano competente de conformidad con el procedimiento establecido (competencia orgánica y validez procedimental).

c) Validez y vigencia de las normas jurídicas.

Se designa, entonces, como válida, una norma cuando cumple con los requisitos formales y materiales necesarios para su producción. La validez de la norma no depende sólo del acto de su promulgación y publicación, a partir del cual se declara la existencia de la norma, aunque sí es uno de sus efectos, en tanto la norma debe existir jurídicamente para poder ser exigible. Resulta obvio que el requisito previo de la validez normativa es la publicidad en el sentido de dar a conocer el nacimiento de la disposición, el inicio de su vida jurídica formal y la posibilidad, de su exigencia, así como la obligatoriedad para el círculo de destinatarios de la normativa. Aún más, toda disposición normativa se dicta, por regla general, para que tenga vida indeterminada y, por tanto, vigencia a partir de

²⁹¹ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Imprenta Universitaria, México, 1949, Trad. Eduardo García Máynez.

la fecha de su publicación, si ella no establece lo contrario. En tal sentido, otro término en estrecha relación con el de validez, es el de vigencia de la norma, a veces usados indistintamente, pero en sentido estricto la existencia de vida jurídica de la norma es a partir de la existencia de hechos sociales o instituciones que la hacen necesaria conforme a los principios de jerarquía, temporalidad y especialidad antes explicados. La relación entre ambos estriba en el hecho de que las normas son dictadas para tener una acción y función social, normalmente integrativa; nacen conforme a un proceder previsto, y en tanto se cumplan los requerimientos ya pueden ser exigidas, están vigentes; rigen dentro del territorio sujeto a la jurisdicción estatal las que se destinan a definir el orden público, y siguiendo a la persona, como su sombra, las relativas a su reconocimiento jurídico y a su capacidad para actuar.

d) Eficacia normativa del derecho.

Pero en el análisis multifacético e integrador del Derecho no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, sino que con el objetivo de que cumpla las funciones para las cuales fue creado el Derecho, para que encauce, limite, garantice y eduque es necesario que las normas puedan ser real o materialmente aplicadas, que existan las situaciones para las cuales fueron creadas; que sus mandatos aún cuando no se cumplan voluntariamente, sí sean exigidos por los aparatos especiales con que cuenta el Estado, que se sancionen los incumplimientos de las prohibiciones, o se ofrezcan las garantías para la realización de las prescripciones y de los derechos reconocidos, en síntesis, que sean eficaces. En otras palabras, que la norma de Derecho tenga una realización social. Eficacia en cuanto a la utilidad real de la norma en la sociedad, a la efectividad de la normativa, a la real correlación entre lo jurídicamente dicho y el hecho social, y que conlleva a la realización del Derecho; una eficacia de tipo funcional.

e) Eficacia y legitimidad normativa.

Como consecuencia, además de la función reguladora del Derecho, de su capacidad normativa y obligatoriedad general, la validez de las normas entendida desde el ángulo de su eficacia, se expresa en la existencia de instituciones y mecanismos aseguradores del cumplimiento y de la propia realización normativa. La eficacia se asegura con el cumplimiento de ciertos requisitos formales en el proceso de creación, así como con la observancia de principios técnicos jurídicos que rigen en un ordenamiento jurídico determinado. La validez de una norma de Derecho, entonces, y de la disposición que la contiene y expresa, es un elemento importante para la eficacia de la misma, para el logro de su realización en la sociedad tal y como se previó, permitiendo con ello la realización de la finalidad que se persigue: conservar, modificar, legitimar cambios sociales. La eficacia es entonces un condicionante para la existencia de la norma y tan es así, que el desuso u obsolescencia las convierten en inaplicables y provocan su posterior derogación formal, aunque no su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico, ya que perviven y ante un cambio de circunstancias o intereses, los operadores pueden, reinterpretablas, rescatarlas y aplicarlas por cuanto están formalmente vigentes.

La existencia, validez, eficacia y legitimidad de la norma jurídica, legislada o no, depende en gran medida del fenómeno de poder que la rodea. Ella expresa la voluntad política dominante; expresa el triunfo del poder del Estado, y, dentro de éste, la supremacía del grupo dominante (Weber) y la hegemonía ideológica con la que se orienta. Las normas válidas expresan consensos; las normas eficaces resuelven los conflictos y legitiman el poder.

Es de especial interés advertir dentro del proceso de creación normativa, una situación paradójica, cuando menos en el caso de México, pues mientras el Ejecutivo propone una mejora regulatoria²⁹² para reducir y adecuar la normatividad

²⁹² La mejora regulatoria es una condición básica en la agenda del buen gobierno que se ha estructurado en seis vertientes fundamentales: revisión, dictaminación y reforma de anteproyectos

a través de una supuesta simplificación normativa, en las Cámaras del Congreso existe una profusión legislativa manifestada por cientos de iniciativas de leyes y de decretos de reformas a las vigentes, presentadas tanto por legisladores como por el propio Presidente de la República quien, además, está facultado por la Constitución para emitir disposiciones reglamentarias. La sobreproducción normativa es un fenómeno de los diferentes órdenes de gobierno; pero, particularmente en el ámbito federal, uno de los factores que podrían ayudar a aminorarla es la valoración de las iniciativas presentadas por los legisladores federales, previa al turno a la comisión legislativa competente para su estudio y dictamen, la cual constituye, en mi opinión, el objeto del contenido del último párrafo del artículo 71 de la Constitución General de la República:

Artículo 71. 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. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

De conformidad con el precepto transcrito, para las iniciativas presentadas por el Presidente de la República y por los órganos legislativos estatales y sus diputaciones, procede el turno inmediato a la o las comisiones legislativas que sean consideradas “competentes” en cada una de las Cámaras, mientras que este turno no debería ser automático, como lo es en la práctica, en el caso de las iniciativas suscritas por los diputados federales o los senadores de la República, ya que según el texto constitucional merecen un trámite diverso, cuya regulación se encomendó al propio Congreso, mediante la expedición del reglamento de debates respectivo. Sin embargo, a la fecha tres son los reglamentos que desde

de nuevas disposiciones legislativas y administrativas; seguimiento de los programas bienales de mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados del Gobierno Federal; promoción del establecimiento del Sistema de Apertura Rápida de Empresas a nivel municipal; actualización del Registro Federal de Trámites y Servicios; asesoría técnica a los gobiernos estatales y municipales para el establecimiento de programas integrales congruentes con los esfuerzos del Gobierno Federal en esta materia; y elaboración de diagnósticos y proyectos especiales de reformas en sectores económicos o áreas regulatorias específicas.

El propósito de esta estrategia es mejorar la eficiencia de la economía y su capacidad de adaptarse de una manera competitiva al cambio de las situaciones del entorno nacional e internacional en que se desenvuelve el país.

1917 han regulado el funcionamiento del Congreso y de sus Cámaras, el de 1898; el expedido en 1934, vigente por más de setenta años; y, los recientes reglamentos (uno para cada Cámara) publicados en 2010. En ninguno de los dos primeros se desarrollaron disposiciones respecto del tratamiento especial que correspondería a las iniciativas presentadas por los legisladores federales. Por lo que hace a los reglamentos vigentes, el de la Cámara de Diputados dispone una evaluación de requisitos formales antes de turnar a Comisión las iniciativas de los diputados; en tanto que el Reglamento del Senado, no establece trámite especial para el turno de iniciativa alguna.

Se puede presumir que el pretendido trámite específico plasmado constitucionalmente e ignorado por el reglamento del Congreso, se refiere a la práctica de la valoración previa y estudios de impacto regulatorio de las propuestas de carácter legislativo provenientes de los miembros de los congresos y parlamentos, la cual se lleva a cabo en diversos órganos de representación en el mundo. Es el caso de las Cortes Generales en España, cuyo procedimiento legislativo contiene una etapa que se sitúa entre la presentación de esta clase de iniciativas y el trabajo en las comisiones, denominado “toma en consideración”, en el que interviene el Gobierno y sólo aplica para iniciativas presentadas por los diputados y aquellas de carácter autonómico o popular, resultando un filtro importante para atenuar la natural sobrepoblación de proyectos que en determinado momento podrían obstruir el óptimo desempeño de los órganos legislativos.²⁹³

Sin embargo, la sobrepoblación legislativa es un hecho con el que habrá que lidiar, ya que la variedad y gran número de disposiciones jurídicas vigentes en el país impacta en el grado de conocimiento y la eficacia de la propia norma. Si bien, el principio general de derecho determina que *“el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento”*, cierto es también que dentro de un Estado democrático de Derecho, una actuación plausible de las autoridades radica en la difusión del marco jurídico nacional, a fin de procurar certeza jurídica al destinatario de la norma. En este sentido, es cada vez más frecuente que las autoridades encargadas de la publicación y, por lo tanto, publicidad de las leyes, asuman dicha responsabilidad en sentido lato, al compilar, sistematizar y

²⁹³ Cabada Huerta, Marineyla. “La Facultad de Iniciativa Legislativa”, en *Revista Quórum Legislativo*, N° 89, abril-junio de 2007, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, México, 2007, pp. 27 y 28.

mantener actualizadas las leyes, tratados, reglamentos, decretos, acuerdos y avisos en general de disposiciones de los diferentes órdenes de gobierno, a fin de poner a disposición del público esta información, a través de diversos medios, principalmente los de carácter electrónico

En el caso mexicano, el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación (ministerio del interior), es quien se encarga de la publicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (Poder Legislativo Federal), de las reformas constitucionales aprobadas por el Constituyente Permanente, así como los decretos que contengan cualquier tipo de norma jurídica, emitidos por el Presidente de la República, ya que aunque el proceso legislativo que se lleva a cabo en los congresos, ya sea federal o estatales, suele ser el ámbito habitual de la creación normativa, la diversidad de normas jurídicas que se producen en el área administrativa más diverso y complejo el marco jurídico nacional, eso sin contar la normativa que, por su parte, produce el Poder Judicial. Adicionalmente a su obligación de publicación de la norma, dicha secretaría de Estado, se ha dado a la tarea de difusión normativa, al crear en el año de 2002, un área especialmente dedicada a establecer ese diálogo con la sociedad y generar los espacios de información jurídica adecuados, para fomentar la cultura de la legalidad como una política pública debidamente programada en la planeación del desarrollo nacional. En un primer esfuerzo, la unidad de referencia diseñó una página *web* en la que existen vínculos con las disposiciones normativas encontradas en los sitios electrónicos de los poderes, dependencias, órganos autónomos, municipios y unidades administrativas en el país. De igual forma y en el marco del sistema federal, se firmaron convenios con las entidades federativas para crear e implementar el “Sistema de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional”, colaboración interinstitucional que da paso a la segunda etapa del proyecto que consiste en sistematizar la legislación y las regulaciones administrativas nacionales, para asegurar su actualización permanente, a través de una

coordinación intergubernamental, permitiendo al usuario (destinatario de la norma) la consulta fidedigna y actualizada ordenamientos.²⁹⁴

2.3.4. Los ordenamientos administrativos.

El Derecho Administrativo es la parte del ordenamiento jurídico general que afecta o se refiere a la Administración Pública, es decir el ordenamiento jurídico administrativo constituye una parte del sistema jurídico, el cual está integrado por las normas jurídicas y los principios relativos a la administración, tanto en su aspecto orgánico como material. En este orden de ideas cabe señalar que las normas jurídicas primarias que crean, otorgan o regulan el poder administrativo constituyen el ordenamiento jurídico-administrativo.²⁹⁵ Es necesario precisar que los ordenamientos administrativos tienen como particularidad que la Administración no es únicamente un destinatario obligado por las normas jurídicas, sino que además es un sujeto creador de tales normas.

Esto se manifiesta por tres circunstancias:

1. Por la participación de la Administración en la función legislativa mediante la elaboración de los proyectos de ley, remisión de los mismos al legislativo y la retirada de los mismos, en su caso.
2. Por la participación directa del Gobierno en la propia función legislativa elaborando normas con valor de ley (decretos-leyes y decretos legislativos).
3. Mediante la elaboración de los reglamentos, que si bien cualitativamente, tienen valor inferior a la ley, cuantitativamente, constituyen el sector más importante del ordenamiento.

²⁹⁴ Cfr. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/historia.php> , consultada en diciembre de 2010.

²⁹⁵ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, 8ª edición, México, 2008, p.63.

Ahora bien, en este orden de ideas podemos agregar que el conjunto de disposiciones jurídicas que emplea un gobierno para establecer obligaciones, trámites y procedimientos que tienen que llevar a cabo los particulares con el objeto de cumplir con la ley y promover el bienestar social, constituyen la regulación administrativa. Esta se encuentra tanto en disposiciones legislativas como administrativas de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas, circulares, formatos, lineamientos, metodologías, instructivos, directivas, reglas y manuales, entre otros. Las normas administrativas sirven para aplicar la ley, es decir, para ejercer el poder público.

El gobierno federal, ante la preocupación de procurar disposiciones cuyo cumplimiento sea más sencillo, claro, ágil y económico, promovió en el año 2000 la inserción en la actividad jurídico-administrativa del concepto de “mejora regulatoria”, la cual consiste en aquellos cambios a la regulación administrativa que mejoran la calidad de la misma, al procurar el máximo beneficio para la sociedad, al menor costo posible para los ciudadanos y las empresas.²⁹⁶ Por tal motivo a través de las reformas realizadas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), en abril del año 2000, se adicionó el Título Tercero a dicho cuerpo legal, con el propósito de establecer el proceso y las disciplinas de mejora regulatoria en el ámbito administrativo; de esta forma, se precisaron las bases para evaluar las ventajas y desventajas del marco normativo, proponer cambios al mismo, así como para sujetar las regulaciones propuestas por las dependencias y organismos descentralizados federales al escrutinio público. Mediante dichas reformas, se creó un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía (antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial —SECOFI—), técnica y operativamente autónomo: la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que reemplazó a la entonces denominada Unidad de Desregulación Económica (UDE) de la SECOFI.

²⁹⁶ *Vid Infra*, nota de pie de página 262, p. 229.

El desarrollo de las tareas y el papel de la COFEMER durante los últimos años consiste en:

- a) Una concepción amplia de calidad regulatoria y un enfoque más dinámico de la gestión, claramente vinculada con la coordinación y ejecución de la agenda de competitividad y mejora regulatoria del Gobierno Federal; y,
- b) La aplicación de la mejora regulatoria no sólo en ámbitos meramente económicos, sino en relación a prácticamente toda la regulación de la Administración Pública Federal.

La COFEMER tiene como propósito garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas generen beneficios mayores a sus costos para la sociedad.

Entre sus atribuciones la COFEMER tiene las siguientes²⁹⁷:

- Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar proyectos de disposiciones jurídicas y programas que mejoren la regulación de la actividad económica, los cuales se propondrán al Presidente de la República;
- Dictaminar los anteproyectos que impliquen costos de cumplimiento para los particulares y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;
- Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;

²⁹⁷ *Idem.*

- Opinar sobre los programas bianuales de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados federales;
- Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados federales, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto;
- Celebrar acuerdos interinstitucionales sobre mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados; y,
- Expedir y publicar un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados federales en sus programas de mejora regulatoria, el cual se debe presentar ante el Congreso de la Unión.

A nivel internacional y por lo que toca al diseño institucional de las entidades encargadas de la mejora regulatoria, se tiene el ejemplo de países como los Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Italia, Japón, Corea y Turquía en los que dichas entidades han sido establecidas en el sitio más cercano al centro de gobierno; es decir, en las oficinas del Presidente o Primer Ministro, según corresponda, a fin de que tal política pública se gestione a través de una instancia coordinadora, al mismo nivel que operan el resto de las dependencias que aseguren la debida imparcialidad, transversalidad, relevancia y toma de decisiones en tales temas.

De acuerdo a la publicación Reforma Regulatoria en México de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la aplicación de la mejora regulatoria en México ha producido importantes beneficios, consistentes en:

- Reducir precios y aumentar la calidad y las opciones para los consumidores y las empresas mexicanas.
- Mejorar la eficiencia productiva, reduciendo los costos de insumos tan importantes como las comunicaciones y el transporte, y promover así la competitividad. Esto ha contribuido al crecimiento del sector exportador mexicano.
- Promover la inversión y la innovación en nuevos productos y tecnologías, así como la adopción de métodos modernos de bajo costo por parte de nuevos competidores. En el transporte, las telecomunicaciones y otros sectores, la privatización y la eliminación de trámites excesivos alentaron a las empresas a invertir en nuevas tecnologías.
- Aumentar la adaptabilidad de la economía mexicana para poderse recuperar de las severas crisis económicas con mayor rapidez y a un menor costo.
- Establecer instituciones y métodos que permiten a México alcanzar sus metas regulatorias, tales como la salud humana, la seguridad laboral y la protección ambiental, a un menor costo.

La normatividad administrativa no está sujeta a las formalidades de la legislación, de manera que no hay períodos de sesiones, ni recesos, ni elaboración de dictámenes y primera lectura, segunda lectura y discusión y votación. La producción normativa del Ejecutivo y de los órganos autónomos no está sujeta como la legislación a un calendario específico, a los tiempos políticos y a los constitucionales estrictos.

En la Administración Pública existe la obligatoriedad de analizar el impacto regulatorio, el impacto económico y en ocasiones el impacto social de las nuevas

disposiciones, incluidas las leyes del Congreso. Se trata de procedimientos técnicos para medir la relación costo-beneficio de la regulación y advertir la necesaria congruencia entre las normas de nuevo cuño y las vigentes.²⁹⁸

²⁹⁸ Este análisis está confiado a una dependencia del Poder Ejecutivo, a la Secretaría de Economía que cuenta con un órgano administrativo desconcentrado, denominado Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuyo propósito es garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas generen beneficios mayores a sus costos para la sociedad. En efecto, dicha Comisión revisa y dictamina los proyectos de nueva regulación, para que sean sencillos y fáciles de cumplir; recibe y toma en cuenta los comentarios del público, respecto de los proyectos de nueva regulación, bajo los principios de consulta pública y transparencia; realiza propuestas de mejora al marco regulatorio vigente en sectores específicos; y promueve la mejora regulatoria y la competitividad a nivel nacional, en conjunto con el Sector Privado, los Estados y los Municipios.

Un ejemplo de las regulaciones que revisa y dictamina la referida Comisión Federal de Mejora Regulatoria, son las Normas Oficiales Mexicanas, que es la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias del Ejecutivo Federal, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación; lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º, fracción XI, de la Ley Federal de Metrología y Normalización

Estas normas ocupan los penúltimos escalones de la pirámide normativa, por debajo de los reglamentos. En el proceso de creación normativa no interviene el Presidente de la República; corresponde a las dependencias elaborar los anteproyectos de normas oficiales mexicanas y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización. Asimismo, los organismos nacionales de normalización podrán someter a dichos comités, como anteproyectos, las normas mexicanas que emitan. Los comités consultivos nacionales de normalización, con base en los anteproyectos mencionados, elaboran a su vez los proyectos de normas oficiales mexicanas. Además, se toma en consideración las normas mexicanas y las internacionales, y cuando éstas últimas no constituyan un medio eficaz o apropiado para cumplir con las finalidades antes referidas, la dependencia debe comunicarlo a la Secretaría de Economía antes de que se publique el proyecto. Las personas interesadas pueden presentar a las dependencias del Ejecutivo Federal, propuestas de normas oficiales mexicanas, las cuales hacen la evaluación correspondiente y en su caso, presentan al comité respectivo el anteproyecto de que se trate (Artículo 44 de la Ley Federal de Metrología y Normalización).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la ley de la materia, los anteproyectos de las Normas Oficiales Mexicanas que se presentan en los comités para discusión, se acompañan de una manifestación de impacto regulatorio, que contiene una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma.

Cuando la norma puede tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, la manifestación debe incluir además, un análisis en términos monetarios del valor presente de los costos y beneficios potenciales del anteproyecto y de las alternativas consideradas, así como una comparación con las normas internacionales. Si no se incluye dicho análisis el comité o la Secretaría a través de la COFEMER puede requerirlo dentro de los 15 días naturales siguientes a que se presente la manifestación al comité.

Cuando el análisis mencionado no sea satisfactorio a juicio del comité o de la COFEMER, éstos podrán solicitar a la dependencia que efectúe la designación de un experto, la cual deberá ser aprobada por el presidente de la Comisión Nacional de Normalización y la COFEMER. De no

Este requisito técnico para emitir reglamentos, estatutos y otros instrumentos jurídicos es equivalente al conjunto de formalismos legislativos.* Sin embargo, también en el propio Legislativo debe realizarse una actividad semejante, puesto que, para efectos presupuestarios, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, obliga a las Cámaras a someter sus proyectos al estudio del Centro de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados para confirmar la eficiencia presupuestaria. Finalmente, como se ve, toda ley, pese a ser expresión de la soberanía, queda sujeta a la existencia de recursos para asegurar su viabilidad y eficacia.

existir acuerdo, estos últimos nombrarán a sus respectivos expertos para que trabajen conjuntamente con el designado por la dependencia.

Por lo que hace a la elaboración y modificación de normas oficiales mexicanas, las reglas se encuentran fijadas en el artículo 46 de la Ley Federal de metrología y Normalización, que son las siguientes:

I. Los anteproyectos se presentarán directamente al comité consultivo nacional de normalización respectivo, para que en un plazo que no excederá los 75 días naturales, formule observaciones; y

II. La dependencia u organismo que elaboró el anteproyecto de norma, contestará fundamentadamente las observaciones presentadas por el Comité en un plazo no mayor de 30 días naturales contado a partir de la fecha en que le fueron presentadas y, en su caso, hará las modificaciones correspondientes. Cuando la dependencia que presentó el proyecto, no considere justificadas las observaciones presentadas por el Comité, podrá solicitar a la presidencia de éste, sin modificar su anteproyecto, ordene la publicación como proyecto, en el Diario Oficial de la Federación.

Dentro del proceso de creación, los proyectos de normas oficiales mexicanas se ajustarán al siguiente procedimiento, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47 de la ley de la materia:

I. Se publicarán íntegramente en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que dentro de los siguientes 60 días naturales los interesados presenten sus comentarios al comité consultivo nacional de normalización correspondiente. Durante este plazo la manifestación de impacto regulatorio estará a disposición del público para su consulta en el comité;

II. Al término del plazo a que se refiere de la fracción anterior, el comité consultivo nacional de normalización correspondiente estudiará los comentarios recibidos y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá los 45 días naturales;

III. Se ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las respuestas a los comentarios recibidos así como de las modificaciones al proyecto, cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la norma oficial mexicana; y

IV. Una vez aprobadas por el comité de normalización respectivo, las normas oficiales mexicanas serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Cuando dos o más dependencias sean competentes para regular un bien, servicio, proceso, actividad o materia, deberán expedir las normas oficiales mexicanas conjuntamente. En todos los casos, el presidente del comité será el encargado de ordenar las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.

* Ejemplificaremos con el caso de México.

Por otra parte, el proceso legislativo queda expuesto a la opinión y luz pública a través de la difusión directa e inmediata de las sesiones del pleno de la Cámara y de sus comisiones, lo que no acontece respecto de la creación normativa de otras competencias del Ejecutivo y del propio Judicial, lo que no los exenta de presiones de la opinión pública, o de la acción de grupos, organizaciones y movimientos sociales²⁹⁹.

La creación normativa a la que nos referimos, es aquella que implica un poder para expedir normas obligatorias de carácter general, si bien sólo las leyes pueden obligar válidamente a los particulares, pues las determinaciones reglamentarias obligan como efecto de una delegación de la ley al reglamento o a la norma administrativa. En el caso del Poder Judicial, su competencia para crear normas generales fuera de la función jurisdiccional no trascienden al ámbito social, pues se reducen a la expedición de normas de comportamiento interno de los órganos jurisdiccionales y, en algunos casos, a ciertas relaciones técnico-operativas con particulares que interactúan con ellos por aspectos administrativos y otras relaciones contractuales.

El artículo 94 constitucional, séptimo párrafo, establece: *“El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales...”*; mientras que el párrafo octavo del artículo 100 de la propia Ley Fundamental en relación con el Consejo de la Judicatura Federal, determina:

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos

²⁹⁹ Ejemplo de lo anterior fue la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009, de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, violencia familiar, sexual y contra las mujeres; criterios para la prevención y atención, que entre otros obliga a las instituciones del Sistema Nacional de Salud, en caso de violación, ofrecer de inmediato y hasta en un máximo de 120 horas después de ocurrida la violación sexual, la anticoncepción de emergencia, previa información completa sobre la utilización de este método, a fin de que la persona tome una decisión libre e informada (numeral 6.4.2.3.). Al respecto, como parte de las presiones de la opinión pública, el gobernador del Estado de Jalisco, promovió una controversia constitucional y se hicieron prohibiciones expresas de su aplicación como ocurrió en el Estado de Guanajuato.

acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación extiende las atribuciones del Consejo a: *“Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueran necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...”* (Fracción II del artículo 81).

El Ejecutivo mexicano, depositado exclusivamente en el Presidente de la República, está investido de diversas atribuciones relacionadas con la creación normativa.

- a) En primer término participa en el proceso legislativo con iniciativas de leyes y decretos, en la promulgación y publicación de dichos ordenamientos, en el veto, que implica una reposición legislativa y, ocasionalmente en la discusión de proyectos, tal como lo previene el segundo párrafo del artículo 93 constitucional que establece:

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, *cuando se discuta una ley** o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

- b) Posee la facultad reglamentaria, derivada de la atribución que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, de *proveer* “en la esfera administrativa”, a la exacta observancia de las leyes expedidas

* Subrayado del autor.

por el Congreso de la Unión. Conforme a la práctica constitucional mexicana, esta facultad reglamentaria del Ejecutivo es prácticamente ilimitada, en cuanto que cada materia de cada ley puede sujetarse a la reglamentación respectiva para su aplicación, dándose la posibilidad de excesos en el uso de esta disposición, particularmente cuando se expiden reglamentos sin ley específica que los sustente, o derivados directamente de preceptos constitucionales, lo cual podría considerarse como una invasión a la facultad legislativa del Congreso. En este supuesto, el Congreso, o cada una de las Cámaras que lo componen, tiene la posibilidad de promover una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del inciso c), de la fracción I del artículo 105 constitucional:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

...

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;...

En particular, la facultad reglamentaria del Ejecutivo está reconocida en las Constituciones Políticas de diversos países con sistemas políticos presidenciales, semi-presidenciales y parlamentarios, tal es el caso de Estados Unidos de América, Argentina, Chile, Costa Rica, Francia, Portugal, Italia y España, por citar algunos ejemplos.

Por lo que hace a los órganos constitucionalmente autónomos, éstos también cuentan con atribuciones relacionadas con la creación normativa.

El **Instituto Federal Electoral** (IFE), organismo público autónomo responsable de cumplir con la función del Estado de organizar las elecciones federales, está facultado para crear normas,³⁰⁰ de conformidad con lo dispuesto en

³⁰⁰ En virtud de lo anterior, el IFE ha expedido cuando menos 25 reglamentos administrativos-electorales; documentos normativos para cada proceso electoral; normas y lineamientos; y los estatutos del Servicio Profesional Electoral y del Personal del IFE, y el Estatuto Orgánico.

Estos son:

- Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- Reglamento de Sesiones del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Sesiones de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Sesiones de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Sesiones del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información.
- Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales.
- Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores.
- Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que formen Coaliciones.
- Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.
- Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretendan obtener el Registro como Partidos Políticos Nacionales.
- Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Procedimientos en materia de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
- Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su Registro ante el Instituto Federal Electoral.
- Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral para la promoción del voto por parte de organizaciones ciudadanas.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos. Ordenamientos Electorales 2008.
- Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento para la Destrucción de Formatos de Credencial y Credenciales para Votar.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Documentos Normativos para el Proceso Electoral Federal 2008 - 2009

- CG09/2009 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen las políticas institucionales para la presentación o remisión de denuncias por la probable comisión de delitos relacionados con el Proceso Electoral Federal 2008-2009, la solicitud de medidas de seguridad para los candidatos y el fortalecimiento de los convenios de colaboración con diversas autoridades.

el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 117 y 118, incisos a), j), ñ), v) y z), que disponen:

Artículo 117

1. El Consejo General ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronuncie, y de aquellos que así lo determine, así como los nombres de los miembros de los consejos locales y de los consejos distritales designados en los términos de este Código.
2. El secretario ejecutivo establecerá los acuerdos para asegurar la oportuna publicación a que se refiere el párrafo anterior. El servicio que proporcione el Diario Oficial de la Federación al Instituto será gratuito.

Artículo 118

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:
 - a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;
 - ...
 - j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y, en su caso, aprobar los mismos;
 - ...
 - ñ) Expedir el Reglamento de Sesiones de los consejos locales y distritales del Instituto;
 - ...
 - v) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo

-
- CG32/2009 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el Proceso Electoral 2008-2009.
 - CG39/2009 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - CG40/2009 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental, a que se refiere el artículo 2, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - CG126-09 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican las Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental, a que se refiere el artículo 2, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 41 base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - CG38/2009 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre actos de precampaña, así como actos anticipados de campaña.

Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación;

...

z) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

El Banco de México también está facultado para expedir disposiciones que tengan por finalidad la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y la protección de los intereses del público.³⁰¹

En razón de lo anterior, la ley reglamentaria denominada Ley del Banco de México, establece lo siguiente:

Artículo 24.- El Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los

³⁰¹ Ejemplo de dichas disposiciones son las siguientes:

- Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México.
- Normas del Banco de México en materia de enajenación de bienes muebles.
- Normas del Banco de México en materia de obra inmobiliaria y servicios relacionados con la misma.
- Normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios.
- Normas y criterios generales para la elaboración, ejercicio y control del presupuesto de gasto corriente e inversión física.
- Políticas en materias de cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco de México.
- Reglamento del Banco de México relativo a la LFTAIPG.
- Reglas de Operación del Comité de Información del Banco de México.
- Criterios del Comité de Información para clasificar la información en reservada y confidencial de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Acuerdo relativo a las cuotas respecto de las solicitudes de información.
- Disposiciones emitidas por la Comisión de Responsabilidades del Banco de México en materia de transparencia y acceso a la información.
- Normas bajo las cuáles los Servidores Públicos del Banco de México deberán presentar declaraciones de situación patrimonial y de datos curriculares.
- Normas para la Operación del Registro de Servidores Públicos.
- Normas que determinan la unidad administrativa a la que los servidores públicos del Banco de México deberán informar los bienes que reciban en concepto de obsequio, donación o por algún otro de los supuestos establecidos en el artículo 8, fracción XII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y ponerlos a su disposición.
- Normas de la Comisión de Responsabilidades del Banco de México, en materia de sesiones, procedimientos administrativos e informes.
- Reglas para la Entrega del Cargo, Puesto o Comisión en el Banco de México.

intereses del público. Al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

Por lo que hace a la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, su ley (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos), establece, respecto de la facultad normativa de dicho órgano,³⁰² lo siguiente:

Artículo 6º.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

...

X.- Expedir su Reglamento Interno;

Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

II.- Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;

...

IX.- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma; ...

Artículo 19.- El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I.- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;

II.- Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;

III.- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;

...

Existe un tema teórico interesante respecto de la determinación que en algunas leyes introducen los legisladores para que el Ejecutivo expida en cierto

³⁰² Ejemplo del ejercicio de la facultad normativa de la CNDH, son:

- La emisión del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Reglamento del Centro de Documentación y Biblioteca de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Creación del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Reglamento Interno del Centro Nacional de Derechos Humanos.
- Código de Ética y Conducta de los Servidores Públicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Reglamento sobre el Premio Nacional de Derechos Humanos.
- Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

lapso el reglamento respectivo. Aunque no es un procedimiento muy frecuente, ocurre que el Congreso determina en las reglas transitorias, la obligación del Ejecutivo de expedir el reglamento correspondiente de la ley y el tiempo máximo o lapso en el que esto debe ocurrir, lo cual podría ser calificado como una intromisión del Legislativo en la facultad que el Jefe del Estado posee para reglamentar las disposiciones legales. Hasta ahora no se conoce un caso de controversia constitucional motivado por esta invasión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, pero es claro que se trata de una fórmula excepcional que el Legislativo utiliza ante el apremio de aplicar las leyes vinculadas con la solución de problemas sociales ingentes, pues no es raro que el Ejecutivo tarde más de lo procedente en la emisión de reglamentos cuando de ellos depende la ejecutividad y eficacia de los ordenamientos legales. Podría ser discutible, sin embargo, la constitucionalidad de la determinación por decreto del Poder Legislativo para que el Presidente cumpla en cierto término con su “facultad” u “obligación”, expresión utilizada por el artículo 89 de la Constitución, de “proveer en la esfera administrativa” a la exacta observancia de una cierta ley, o sea, a su reglamentación, cuando el texto constitucional citado no establece plazo o término alguno y cuando no existe en el régimen federal la figura de la *omisión legislativa* y menos aun de la omisión reglamentaria.³⁰³

³⁰³ Sería interesante plantear la introducción de una figura en el texto constitucional, en cuanto que omitir legislación o reglamentación menoscaban la seguridad y certidumbre jurídica, consustanciales al Estado de Derecho y a la democracia.

La inconstitucionalidad por omisión no es del todo extraña al sistema constitucional mexicano. En las tesis (jurisprudenciales y aisladas) del Poder Judicial de la Federación es posible encontrar constantes referencias al *silencio del legislador*, a la *omisión del legislador*, a la *omisión de la ley* y al *silencio de la ley*, términos relacionados con el tema en cuestión, aunque los tribunales federales dan un sentido muy específico a las expresiones referidas.

A nivel local, la omisión legislativa se encuentra regulada en las constituciones de los estados de Veracruz, Chiapas, Tlaxcala y Quintana Roo, como una acción o forma de control de la constitucionalidad. Es en el Estado de Veracruz donde, a partir de la reforma integral a su Constitución, llevada a cabo en el año 2000, se consigna expresamente el proceso de control de la constitucionalidad derivado de la inactividad legislativa. Esta institución carece de antecedentes legislativos mexicanos, aunque la doctrina disponible se ha interesado por el tema. Al igual que lo ocurrido en el proceso constituyente brasileño, la inconstitucionalidad por omisión obtuvo adeptos en el seno de la comisión técnica de juristas encargada de elaborar la propuesta de reforma integral a la Constitución de Veracruz.

En efecto, en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 64, fracción III y 65, fracción III, se establece lo referente a dicho proceso.

Para el cumplimiento de las atribuciones que tiene el Poder Judicial del Estado, entre las cuales está el garantizar la supremacía y control de esa Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o

decretos contrarios a ella, el Tribunal Superior de Justicia cuenta con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tiene competencia, entre otras, para sustanciar los procedimientos en materia de acciones por omisión legislativa, formulando los proyectos de resolución definitiva que se someten al pleno del Tribunal Superior de Justicia.

En ese orden de ideas, el pleno del Tribunal Superior de Justicia conoce de las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga: a) El Gobernador del Estado; o b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La omisión legislativa surte sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determina un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atiende la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

Es de recalcar que el ordenamiento constitucional veracruzano es pionero en el establecimiento de controles locales o estatales de la constitucionalidad local. Pero la reforma a la Constitución de Veracruz es importante no sólo por la estructuración de mecanismos de control de la constitucionalidad local, sino, por lo que interesa ahora, por la introducción de la figura de la inconstitucionalidad por omisión.

A su vez, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz ratifica en su artículo 3º que en materia constitucional la Sala Constitucional conocerá y resolverá, según el caso, de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad y de la acción por omisión legislativa. Aunque en el artículo 38 precisa que corresponderá al Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocer y resolver de las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el congreso no ha aprobado alguna ley o decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política de la entidad, la cual puede ser interpuesta por el gobernador del Estado o cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

De lo anterior debe destacarse que en Veracruz se ha establecido una acción abstracta de inconstitucionalidad por omisión, similar a la que existe en Brasil; aunque en el ordenamiento veracruzano la institución es más restringida, pues se limita a la omisión legislativa, en tanto que en el país sudamericano esta infracción puede ser cometida por "todo ente que esté capacitado para dictar normas jurídicas por lo que no se restringe sólo al Poder Legislativo", en tanto que en la Constitución de Veracruz sí se restringe sólo a la inactividad legislativa (normativa) del órgano legislativo estatal.

Puesto que el texto constitucional habla de la no aprobación de "alguna ley o decreto", puede decirse, en principio, que la omisión en la que puede incurrir el órgano legislativo no necesariamente será legislativa en sentido estricto (no emisión de una norma o conjunto de normas con el rango de ley). Así, la omisión como fuente de inconstitucionalidad puede consistir en la abstención de emitir el decreto por medio del cual se da alguna autorización solicitada, o la no emisión de un decreto por el cual se nombre al titular de algún órgano estatal, por ejemplo. De donde se sigue que el órgano legislativo está obligado a emitir un decreto, ya sea de autorización o de nombramiento, pero no a autorizar efectivamente lo solicitado, ni a nombrar a una persona de manera específica. El Legislativo, como órgano del Estado, está obligado a actuar o decidir, pero el sentido o contenido de su acción o decisión no puede ser, por sí mismo, objeto de control jurídico.

Ahora bien, en el orden jurídico federal, si bien no está prevista en la normativa constitucional federal, en la jurisprudencia de los tribunales federales mexicanos, el tema de la omisión legislativa ha sido abordado ya. Tradicionalmente los tribunales federales han utilizado términos como *silencio del legislador*, *omisión del legislador*, *omisión de la ley* o *silencio de la ley* para referirse a lo que se conoce de manera común como "laguna de la ley". "En la literatura jurídica se entiende por 'laguna del derecho' la circunstancia en que un orden jurídico determinado no existe disposición aplicable a una cuestión jurídica (caso, controversia). Esta situación enfrentan los órganos jurídicos aplicadores cuando no existen disposiciones directamente aplicables a cuestiones de su competencia, i. e., cuando enfrentan situaciones no previstas". Cfr. varios autores, *Diccionario Jurídico Mexicano*, I-O, 12a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. III, p. 1921. Otra definición: "el sistema [jurídico] presenta una laguna siempre que un caso concreto no pueda ser resuelto de ningún modo sobre la base de normas preexistentes en el sistema", Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, Porrúa, 2000, p. 84.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha ocupado ya del tema de la omisión legislativa, entendida como inactividad normativa del órgano legislativo, tanto en el caso de la falta de desarrollo legislativo de un derecho individual constitucionalmente consagrado como tratándose de omisiones legislativas que no causan un agravio personal y directo. La inactividad legislativa del legislador puede llegar a constituir una infracción a la Constitución al crear situaciones normativas contrarias a ésta, principalmente por la falta de desarrollo de algún precepto constitucional. Esta inactividad puede llegar a afectar la plena vigencia de la Constitución, por lo que deben crearse mecanismos procesales idóneos para dar solución a los problemas que la ausencia de vigencia plena de la norma constitucional puede acarrear. En este sentido, es preciso distinguir entre situaciones normativas contrarias a la Constitución creadas por la inactividad legislativa del Poder Legislativo que afectan derechos públicos subjetivos y aquellas que, sin llegar a constituir un agravio personal y directo a algún individuo, afectan la plena vigencia de la Constitución. El derecho extranjero (Estados Unidos de América, Portugal, Brasil, Argentina, etcétera) ha desarrollado instituciones de derecho procesal constitucional distintas para esas situaciones; por un lado un mecanismo de tutela de derechos públicos subjetivos que permite, mediante la intervención del juez, el ejercicio del derecho afectado por la omisión legislativa, que recibe diversos nombres (*writ of mandamus*, *mandado de injunção*, por ejemplo), función que en México ha desarrollado exitosamente el Amparo desde sus orígenes; por el otro lado, en el extranjero se ha creado una acción difusa para revisar la constitucionalidad de las omisiones legislativas, cuando la afectación a la vigencia de la Constitución no implica un agravio directo a un individuo, similar a la acción de inconstitucionalidad prevista en el ordenamiento federal mexicano. Esta última modalidad del mecanismo de revisión de la constitucionalidad de las omisiones legislativas del Poder Legislativo reviste una seria importancia por la problemática que plantea la solución que la judicatura ofrezca a la inconstitucionalidad: creación del ordenamiento jurídico ausente, creación de reglas generales de operación o recomendación al órgano omiso. En

el ordenamiento jurídico federal mexicano no existe un mecanismo que solucione este tipo de situaciones, a pesar de que se ha introducido la figura de la acción de inconstitucionalidad por omisión en el ordenamiento jurídico del Estado de Veracruz. Es por tanto necesario que, tomando en consideración nuestra historia constitucional reciente, se incluya este tema en el debate.

Cabe destacar en este apartado la aparente falta de concordancia de la Constitución, en la medida en que el federalismo mexicano ha adoptado el sistema de facultad expresa para los funcionarios federales, es decir, para los poderes federales, e implícita para los Estados, tal como lo ordena el artículo 124³⁰⁴ y, sin embargo, la propia Constitución en diversos preceptos, ordena a los Estados legislar en ciertas materias y hasta en determinado tiempo. Esta modalidad resulta discutible, si tal mandato “constitucional” se prescribe en los artículos transitorios de los decretos de reforma constitucional. Es cierto que el poder revisor de la Constitución mexicana recae en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los Estados, lo que hacía suponer que formalmente se cumple con aquel principio cuando se aprueba una enmienda a la Ley Fundamental, pero el principio federalista debe respetar la soberanía de las entidades federativas en lo concerniente a su régimen interior, de manera que la obligación de legislar es consustancial a las constituciones estatales, las que regularmente incluyen en su constituyente permanente a los ayuntamientos municipales. Como se colige de lo dicho, es diferente el caso cuando el mandato de legislar forma parte del texto mismo de la Constitución, como por ejemplo: el mandato contenido en el apartado B del artículo 102, que ordena a las legislaturas estatales establecer “organismos de protección de los derechos humanos”; la determinación para que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garanticen ciertos principios y reglas, contenida en la fracción IV del artículo 116; la concurrencia legislativa que obliga indirectamente a los estados a legislar en diversas materias, incluida básicamente en algunas fracciones del artículo 73 (XXIX-C; XXIX-G;

³⁰⁴ Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

XXIX-J; XXIX-K; XXIX-L; XXIX-N; XXIX-Ñ); la disposición para legislar en diversos aspectos en materia de propiedad y asuntos agrarios contenida en alguna fracción del artículo 27 (VI y XVII, por ejemplo), la obligación de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas en las constituciones y leyes de la entidad federativa (artículo 2).

2.3.5. El proceso legislativo.

a) Proceso y procedimiento legislativos.

El proceso legislativo es la llave maestra del funcionamiento de la democracia parlamentaria, de la división de poderes (separación y colaboración Ejecutivo-Legislativo) y del diálogo entre mayoría y minorías, gobierno y oposición. A través del proceso legislativo se criban todos los encuentros políticos, el debate nacional (o de cada Estado en el federalismo), la agenda pública dominante y el juego de los partidos. Reconociendo que la soberanía nacional se expresa básicamente en el parlamento, el proceso legislativo es la soberanía del pueblo en acción a fin de construir y darle vida y expresión a la voluntad general. El proceso legislativo es por ello el marco en el que se generan las normas más importantes del régimen, es decir, el mecanismo creador de las leyes jurídicas, la principal fuente del Derecho.

Hay que distinguir entre proceso y procedimiento legislativo. Nos interesan ambos, pero el primero es de mayor amplitud y el segundo de mayor intensidad. El proceso legislativo es una fórmula constitucional suprema para la toma de decisiones políticas. Es un proceso político fundamental, en tanto que el procedimiento legislativo son las reglas técnicas para formular y elaborar las leyes: es un mecanismo formal. El proceso legislativo tiene un carácter eminentemente político, del que forma parte el procedimiento. Como proceso político fundamental, el legislativo tiene como actores no sólo las asambleas parlamentarias, sino también al resto de los participantes en el régimen: ciudadanos, grupos (de

presión, de interés, no gubernamentales, etc.), partidos, poderes legales, poderes fácticos, opinión pública, electorado, sector político, sector económico, sector social, intelectuales, universidades, regiones, etcétera, que regularmente u ordinariamente tienen algún interés en la legislación y las tareas parlamentarias. Todos estos actores, junto con los legisladores y los órganos internos del Parlamento contribuyen a la formulación de la agenda legislativa, a expresar sus necesidades para que el sistema (el Parlamento, en este caso), las convierta en demandas y una vez procesadas reciban una decisión o una acción, según el esquema de Easton. El *Diccionario de Política* de Bobbio y Matteucci expone que “proceso legislativo” califica “en modo general el fenómeno de la producción de la ley”; y también señala que con esa expresión “*indicamos un fenómeno dinámico de la realidad social... que se inicia con la demanda de la ley y termina con la decisión de la ley o con el rechazo de la demanda*”. Pero dice más el Diccionario, coincidente con la teoría expuesta en este texto:

Desde esta perspectiva el p.l. [*proceso legislativo*] se desarrolla dentro de un más amplio proceso *político* al cual, a su vez, contribuye a determinar.

Y dice más: “El proceso legislativo se desarrolla en la sociedad civil y en el aparato del Estado, y comprende procesos y procedimientos parciales: de éstos últimos, el procedimiento de la formación de la ley es el más importante y significativo”.³⁰⁵ La intervención de la sociedad civil y del aparato del Estado en un mismo proceso político reafirman que constitucionalmente se trata de la conjunción de realidad (sociedad civil) y forma (procedimiento) en una institución a la vez jurídica y política.

El procedimiento es la secuencia jurídicamente preordenada de actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado, que el atributo “legislativo”, identifica en la ley.³⁰⁶ La ley es el momento final del procedimiento, pero no del proceso legislativo, pues una vez en vigencia, la ley vuelve a la

³⁰⁵ Olivetti, Nino, “Proceso Legislativo”, en *Diccionario de Política*, p. 1312-1320.

³⁰⁶ *Idem*, p. 1313.

sociedad civil y puede generar nuevas demandas, en una secuencia ininterrumpida.

De manera concreta, el procedimiento legislativo es un acto complejo en el que pueden intervenir varios sujetos: el iniciador, el Parlamento y el Ejecutivo. El procedimiento está sujeto a un gran formalismo, necesario al buen desarrollo de los debates en asambleas políticas numerosas, cuyas deliberaciones deben darle su justo lugar a las minorías. Se reconoce que, como juego político, tales formalismos pueden favorecer las maniobras de obstrucción (*filibusterismo*), que desvían los debates a las formas, por encima del fondo. Considerando, pues, que el proceso legislativo es más amplio que el procedimiento de creación de la ley, que incluye otros productos, además de ésta, como acuerdos, pronunciamientos, alianzas y consensos diversos, es necesario desarrollar, así sea brevemente, las etapas y pasos del procedimiento legislativo, en el entendido de que, cada uno de éstos, puede tener una expresión política vinculada con el formalismo; por ejemplo, quién presenta la iniciativa, cuándo la presenta, ante cuál Cámara, si se trata de sistema bicameral; a cuál o cuáles comisiones se turna, si las comisiones son presididas o no por el partido al que pertenece el iniciador; si es iniciativa del Ejecutivo, de los legisladores o de las legislaturas estatales, en el caso del régimen federal; si la iniciativa responde a una demanda social, o de sectores específicos e interesados de la sociedad; si, como es normal en los parlamentos modernos, la etapa preparatoria del procedimiento incluye o no la participación ciudadana mediante la consulta y comparecencia en las comisiones, así como la comparecencia de los miembros del gabinete o del gobierno vinculados con el tema o materia de la legislación o decisión en proceso (que puede ser también una política, un programa, o el presupuesto).

En el procedimiento legislativo ordinario se tiende a considerar más importante la iniciativa del gobierno que la de los legisladores, pues mientras la primera —se supone— está vinculada con políticas públicas y programas presupuestalmente considerados en el “plan”, las segundas obedecen —se

presume— a compromisos político-electorales, de coyuntura, orientadas en numerosas ocasiones por la reivindicación particular y la demagogia. Es imperioso destacar el juego que en el procedimiento legislativo se realiza entre mayoría y minorías, pues por regla general las minorías tienden a ser más prolíficas en la presentación de iniciativas que la mayoría, la cual corresponde regularmente al gobierno, quien prácticamente monopoliza la iniciativa y al que se le reconoce su primacía por medio de la institución de la *iniciativa preferente*. La mayoría parlamentaria gubernamental, en regímenes mayoritarios (contrariamente al caso de los gobiernos divididos), ejercen una iniciativa complementaria y más bien escasa, en comparación con la iniciativa de las minorías, ordinariamente contraria a aquélla.

Además de la iniciativa y las reglas y prácticas a la que está sujeta, el procedimiento legislativo incluye la etapa central de su estudio y dictamen en las comisiones y su discusión y votación en el pleno de las asambleas. El trabajo de comisiones es predominantemente técnico y de él depende en una considerable proporción la suerte del proyecto. Es en comisiones donde se refleja el consenso o el conflicto respecto de la materia de la iniciativa, por lo que la formulación del dictamen, que de aprobarse en comisión pasa como proyecto al pleno, implica análisis, estudios, consultas, comparecencias, que llevan o pueden llevar a un resultado positivo, a enmiendas del proyecto, o a su desechamiento. Las iniciativas gubernamentales, que por determinación constitucional deben pasar sin más a las comisiones, tienen una alta probabilidad de ser dictaminadas favorablemente, si la comisión está compuesta mayoritariamente por legisladores del partido o coalición gubernamental. Por lo contrario, la enmienda o desechamiento será su destino más probable, quedando sujeta entonces a las disposiciones constitucionales o reglamentarias aplicables.

Aprobado un proyecto en la Cámara de *origen*, pasa a la otra Cámara, que entonces se llama *revisora*, donde se sujeta a un procedimiento similar. Aprobada la minuta de la Cámara de origen por la revisora, se envía al Ejecutivo, quien si no

tiene observaciones deberá mandarla a publicar en un periodo que, al cumplirse, se entiende como preclusivo de las observaciones o veto y entonces debe promulgarse y publicarse en el periódico oficial (*Diario Oficial de la Federación*, en el caso de la legislación federal mexicana).

El veto es una institución típica -aunque no privativa- del régimen presidencial. Puede haber veto total o parcial, y el denominado “veto de bolsillo”. En los primeros casos, el Ejecutivo (Jefe de Estado) tiene la atribución de devolver el proyecto de ley o decreto en un término no mayor a ciertos días (10 en el caso mexicano, un mes en el de Italia, p.e.), con las *observaciones* que considere convenientes a su rechazo, lo cual significa que, en un Estado de Derecho, deben estar fundadas y motivadas para que sigan el procedimiento correspondiente. En el caso de México, la Constitución determina que para superar (y rechazar, entonces) el veto presidencial, se requiere volver aprobar la ley o decreto por una mayoría de dos tercios de los presentes. La mayoría calificada, en consecuencia, es el costo del rechazo del veto presidencial.

Superados estos incidentes, la ley o el decreto deben ser publicados, lo cual implica la promulgación y firma del Ejecutivo, mediante el refrendo “ministerial”, que en un régimen presidencial significa la presencia furtiva de una institución parlamentaria. En efecto, el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece ese requisito.³⁰⁷

El procedimiento legislativo es muy riguroso por lo que se refiere a los tiempos, modos y condiciones en que deben elaborarse, aprobarse y presentarse los dictámenes de comisiones para su discusión y votación; para su discusión y votación en el pleno, previas las lecturas (dos o tres) que deban sufrir los

³⁰⁷ Artículo 92. *Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos*. Por otra parte, los *decretos* incluyen a las leyes, pues el artículo 70 señala que las leyes o decretos “se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

proyectos y el orden en que serán discutidos y aprobados o rechazados (primero en lo general y luego, en lo particular, los artículos reservados); el orden y los tiempos de las discusiones, y el tratamiento y desahogo de las incidencias del debate; la forma de emitir los votos y las alternativas respecto de lo aprobado y lo rechazado: devolución a comisiones o envío a la legisladora o al Ejecutivo, según proceda.

En el caso de México, el procedimiento legislativo está regido por la Constitución (Artículos 70, 71 y 72) y por el reglamento de debates correspondiente, así como por prácticas parlamentarias que denominaremos *usos parlamentarios para la creación normativa*.

La iniciación de la vigencia no forma parte del procedimiento legislativo, pues lejos está de quedar sujeta a las técnicas legislativas aquí descritas. Forma parte, desde luego, del *proceso* legislativo en tanto que exhibe el producto del procedimiento (ley o decreto) y permite que la sociedad y las personas se valgan de él para regular sus relaciones de orden social, político, económico o cultural. El proceso legislativo es un proceso cerrado similar al de la creación normativa en general, pues implica determinación de necesidades desde el contexto del sistema social, adopción de las demandas y respuestas a través de la ley o el decreto promulgados, los cuales, al aplicarse, generan nuevas demandas y apoyos al sistema, en un ciclo permanentemente dinámico de la política. Por esto es que la iniciación de la vigencia³⁰⁸ es un momento trascendente del proceso legislativo,

³⁰⁸ El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, en la voz *vigencia de leyes y decretos*, explica:

I. Del latín *vigentem* acusativo de *vigens-válido*, en vigor. Alemán, *gültig*, *Rechtskräftig*; francés, *en vigueur*; inglés, *in force*; italiano, *vigente*; portugués, *vigente*. Del latín *legem* acusativo de *lex-ley*, colección o reunión de reglas; del indoeuropeo *leg-reunir*. Alemán, *Gesetz*, Francés, *Lloi*, Inglés, *Law*, Italiano, *Legge*, Portugués, *Lei*. Del latín *decretum-decreto*, neutro de *decretus* participio pasivo de *decernere-decidir*. Alemán, *Dekret*, Francés, *Décret*, Inglés, *Decree*, Italiano, *Decreto*, Portugués, *Decreto*.

El término *vigencia*, deriva del latín *vigentem*, estar en vigor; acusativo de *vigens*, válido participio activo de *vigere*, tener vigor, ser vigoroso. El vocablo *vigencia*, que implica o que significa calidad de *vigente*, se aplica, según la *Gran Enciclopedia del Mundo* (t. 20) "A las leyes, estilos y costumbres que están en vigor y en observancia.

II. La vigencia de las leyes y decretos, como la de todo ordenamiento jurídico de carácter general, es la calidad obligatoria de las mismas y a la vez el tiempo en que se encuentran en vigor y son por lo mismo aplicables y exigibles. Se trata en realidad de la validez de las normas en el tiempo, la cual se rige por algunos principios fundamentales que es conveniente enumerar:

En primer término, la vigencia de la ley, que implica el momento desde el cual es exigible la misma, está constreñida al principio universal de derecho de que las normas jurídicas rigen para el futuro, lo cual hace muy importante la determinación del inicio de la vigencia de las leyes y decretos.

En segundo lugar, como consecuencia del primer principio, a los ordenamientos jurídicos no puede dárseles efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que a *contrario sensu* significa la aceptación de la retroactividad si ésta beneficia a los destinatarios de la norma. La tercera regla o principio en materia de vigencia consiste en que las propias normas regulan su validez temporal, es decir, el cuerpo de una ley determina el momento en que inicia su vigencia. Si esto no fuere así, existen otras normas jurídicas ya vigentes que prevén todo lo concerniente a la vigencia de las leyes.

La iniciación de la vigencia de la ley ocurre en un momento posterior a su publicación, o simultáneamente con ésta, si el propio ordenamiento así lo determina; de ahí que algunos autores como Eduardo García Máynez (1992) incluyan este concepto como parte del moderno proceso legislativo, el que se desarrolla en seis etapas: *iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia*. En el mismo sentido se pronuncia Miguel Villoro (1994) quien afirma que la iniciación de la vigencia es el momento en que una ley comienza a obligar.

III. En el sistema jurídico mexicano la iniciación de la vigencia está regulada específicamente por los artículos 3º, 4º y 5º del Código Civil, así como por el artículo 14 de la Ley Fundamental, el cual establece el principio de la no retroactividad como garantía del gobernado. De acuerdo con el Código Civil del Distrito Federal (aplicable en toda la República en materia federal) y en correspondencia a la práctica parlamentaria mexicana, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sistema *sincrónico*, reglamentado por el artículo 4º del Código Civil del Distrito Federal, el cual consiste en que la ley, decreto, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir y obliga por lo tanto desde ese día, si su publicación ocurrió con antelación. Pero si la norma general no señala el momento de inicio de su vigencia, se aplican las reglas contenidas en el artículo 3º de aquel Código, donde se establece que todos estos ordenamientos de observancia general, “obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial”. Este sistema se denomina *sucesivo* e implica la existencia de la *vacatio legis*, o sea, el tiempo comprendido entre el momento de la publicación y el momento en que la norma entra en vigor. Para resolver la *vacatio legis*, el artículo 3º ya mencionado, establece: En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad, precepto anacrónico para los tiempos actuales, pues obligaría a que una norma publicada en el *Diario Oficial* en la Ciudad de México sólo fuera aplicable en la frontera de Baja California hasta dos meses después; de allí que los tratadistas del derecho se pronuncian por la supresión del sistema *sucesivo*.

El sistema *sincrónico*, sin embargo, también ha estado sujeto en México a ciertas prácticas viciosas, por no decir perniciosas; así, por ejemplo, se han aprobado reformas constitucionales cuya *vacatio legis* se extiende hasta el año 2000 [se refiere a a reforma aprobada en 1994 al artículo 82 constitucional mediante la cual se eliminó el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento para ser Presidente de la República], lo que ha provocado y seguirá provocando que ciertas enmiendas sean a la vez modificadas por otras, antes de que empiecen a aplicarse. Existen igualmente leyes que además de fijar el inicio de su vigencia pueden prever la terminación de la misma, lo cual implica una situación legislativa excepcional, vinculada a momentos de emergencia o conflictivos. Por último, la técnica legislativa impone que todo lo concerniente al inicio de la vigencia de los ordenamientos jurídicos, especialmente por lo que se refiere a leyes y decretos, se contengan en artículos transitorios, los cuales existen precisamente para normar situaciones temporales, particularmente la *vacatio legis*.

que complementa la comprensión del fenómeno total del poder, su ejercicio y legitimación.

b) El Poder Legislativo. La autonomía del Parlamento

Sería insuficiente, por otra parte, no referir las funciones que corren paralelas a la legislativa y que cumplen órganos del Estado, particularmente el Parlamento. El Poder Legislativo es órgano y es función. La función legislativa se cumple por diversos órganos: ya vimos que intervienen en ella el Ejecutivo, el Parlamento y el Judicial (Corte o Tribunal constitucional). Son la expresión de la división y de la colaboración de los poderes. El órgano legislativo por excelencia es el Parlamento (Congreso, Cortes, Cámaras, etc.), que como tal, debe ser independiente de los otros órganos o poderes del Estado. El Parlamento está constituido por una o dos cámaras e integrado por representantes elegidos: En el caso de la Cámara baja, popular o de diputados, por el voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos; en el caso de la Cámara alta o Senado, puede ser una elección indirecta de dos o tres grados. El Senado estadounidense y el mexicano se integran con representantes elegidos por sufragio universal directo.

Para que el sistema de división de poderes funcione es indispensable que el Parlamento tenga poderes reales, que sus decisiones sean de peso y gran alcance y que se manifieste con autonomía. La independencia del Parlamento se asegura por el estatuto de los parlamentarios y por los poderes que ejerce.

Antes de la preeminencia de los partidos políticos en el régimen de la democracia representativa, la separación de gobierno y Parlamento debió ser garantizada a través de mecanismos como la elección de los diputados sin la intervención gubernamental. El concepto mismo de soberanía nacional llevó a la afirmación de que la nación está representada en el Parlamento, por lo que éste es soberano y cada uno de sus miembros participa de tal condición. Así, la elección de los diputados les confiere una elevada jerarquía en el régimen y por tal

motivo gozan de independencia frente al gobierno, pues no requieren de éste para su investidura. En el régimen parlamentario clásico, que está constituido por un Parlamento fuerte, a tal grado que le quitó paulatinamente todos los poderes al monarca, y en el que junto al Jefe de Estado existe un gabinete o gobierno dependiente del Parlamento, los parlamentarios gozan de un gran prestigio y el gobierno está sujeto constantemente a la crítica y vigilancia de los parlamentarios,³⁰⁹ pudiendo éstos obligar a dimitir al gabinete. La independencia, pues, del Parlamento tiene que ver con la forma en que son elegidos los representantes y por el hecho de que no están sujetos a un mandato imperativo, sino que ejercen el mandato representativo que les otorga una gran libertad e independencia. Sin embargo, hay que moderar esta afirmación, dado que en gobiernos de mayoría, en los que el gabinete y el jefe de gobierno cuentan con la mayoría en el Parlamento y tienen segura la aprobación de sus proyectos y presupuestos, los parlamentarios acusan menos independencia de la que la teoría les reconoce. Es sabido también que la persecución, amenazas y consignas a los parlamentarios fueron frecuentes en el pasado y que no pocas veces, como en Francia e Inglaterra bajo ciertos gobiernos (Guizot y Walpole, respectivamente), fue escandalosa la compra de diputados para asegurar votaciones favorables. Ante tales circunstancias, nacieron y se desarrollaron el fuero y las incompatibilidades parlamentarias, que pretenden asegurar la función y la autonomía del Parlamento y de sus miembros.

Pero no sólo son los poderes del Estado y la intervención gubernamental quienes pueden perturbar el trabajo parlamentario, obstruyendo su labor y minando su independencia. También hay que señalar que los partidos políticos y los grupos de presión, tanto por vías jurídicas (grupos parlamentarios y *lobbys*), como por vías de hecho (amenazas, chantajes, corrupción) ejercen una gran influencia en las asambleas parlamentarias, al grado de que no es claro si la aprobación, rechazo, retardo, confusión o equivocación en las decisiones sean obra del proceso mismo, o resultado de las fuerzas que entran al juego de la vida

³⁰⁹ Cfr. Capítulo III, en el que se analizan los diferentes tipos de régimen y gobierno.

parlamentaria. Los procesos electorales son igualmente un factor de perturbación de la vida y la tarea parlamentaria. Es reconocido que las elecciones del parlamento son, con los partidos que de ellos nacen, las estructuras fundamentales de la democracia representativa; pero también es un hecho ineludible en el análisis, que las elecciones ejercen un poder insuperable en el funcionamiento del régimen. Esto se refleja aún más si la reelección de los parlamentarios está en juego, pues en tal caso la misma opera como acelerador o como freno de las intervenciones de cada diputado o senador y en la sinceridad de la emisión de su voto en casos sobresalientes e interesantes para la opinión pública. El comportamiento colectivo de los grupos parlamentarios también se sujeta a iguales influencias, variando en intensidad si se trata del grupo mayoritario en el gobierno, de una minoría beligerante con vocación de gobierno o no, (o sea, que puede triunfar o no, en las próximas elecciones) de una alianza parlamentaria, o de un grupo partidista que hace mayoría en un gobierno dividido, es decir, en el que el gobierno pertenece a la mayoría o a un partido en minoría parlamentaria.

1º Por la independencia de sus integrantes y por el Estatuto de los parlamentarios.

El Parlamento puede asegurar su independencia con mayor eficacia, si sus parlamentarios están investidos de un estatuto personal que los proteja. Así ocurre en la mayor parte de los regímenes democráticos: los representantes elegidos gozan de varias prerrogativas, a saber:

- A). El fuero constitucional
- B). Las inmunidades
- C). Las incompatibilidades

A) *El Fuero constitucional.* Se discute si el fuero es una prerrogativa del funcionario o de la función. La disyuntiva es improcedente, porque

proteger a uno involucra al otro, necesariamente. Quienes afirman que el fuero protege a la función y no al funcionario no pueden explicar cómo se puede arropar un ente abstracto (“la función”), sin que ello implique abrigar a la persona de carne y hueso que realiza dicha función. ¿Cuál es el sentido práctico de distinguir entre “proteger a la función” y proteger al funcionario? Se trata únicamente de una afirmación estrictamente ideológica, que pretende ocultar que aún la democracia exige la presencia de algunos “privilegios” sin los cuales las instituciones no podrían funcionar y ser útiles. Este es el caso del fuero constitucional de los legisladores, sin el cual estarían imposibilitados a cumplir con la misión y la finalidad para la que fueron elegidos. En todo caso, proteger a través del fuero a los representantes, incluye proteger a los representados, quienes de otra manera no podrían hacerse oír o ser sujetos de las reivindicaciones que logran quienes los representan. Desde luego, el fuero no significa impunidad ni justifica acciones y omisiones fuera de la ley. Por el fuero, cuando se asimila o confunde con las inmunidades, ningún representante está exento de responsabilidad si comete ilícitos. El fuero significa que la comisión de un ilícito (penal) por el representante que goza de él, sólo puede ser perseguida y castigado su autor, si antes se siguieron algunos trámites o procedimientos que lo ponen a salvo de arbitrariedades o de venganzas políticas. El *impeachment* anglosajón, así como el juicio político y la declaración de procedencia, son los mecanismos constitucionales para superar el fuero de que están investidos los representantes (y numerosos funcionarios más del ejecutivo y el judicial) en el régimen político mexicano. Mientras tanto, ningún representante —diputado o senador— puede ser sujeto a un procedimiento que lo prive de su cargo y/o de su libertad.

En consecuencia, el fuero implica que en el ejercicio del cargo ningún legislador (o cualquier otro funcionario) puede ser trastornado para impedirle el ejercicio respectivo sobre todo tratándose de representantes

populares que no tienen encima de ellos a ningún miembro de la asamblea, pues están en el mismo plano de igualdad. No es el caso de los miembros del gabinete, que están sujetos a las órdenes y determinaciones de su superior, en este caso el jefe del gobierno, o en el régimen presidencial, el jefe de Estado.

En el régimen político mexicano queda muy claro que los representantes populares gozan del fuero Constitucional, pues la constitución se refiere exclusivamente a ellos a este respecto. Establece lo siguiente:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al *fuero*^{*} constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Adviértase que el fuero es una *inviolabilidad* a la libertad de decir o manifestar cualquier opinión mientras se desempeñe el cargo. Si alguna opinión constituyera un delito, estaría protegido por las *inmunidades* que la propia Constitución establece. Por ello, es imperioso distinguir entre fuero e inmunidad, pese a que regularmente se confunden. El fuero implica inviolabilidad por lo que digan u opinen los legisladores en el ejercicio de su cargo. La inmunidad es procesal a fin de no ser enjuiciados sin haberseles privado constitucionalmente de su investidura. Si esto es así, en el régimen federal mexicano sólo los legisladores tiene fuero. La inmunidad se extiende a numerosos funcionarios.

Con el fuero se evitan las persecuciones y venganzas de que podrían ser objeto los representantes, lo que en la antigüedad o en época de absolutismo o de dictadura ocurría, pues en caso de que se perpetraran harían imposible la existencia y el funcionamiento de las instituciones

* Subrayado del autor.

democráticas. En consecuencia, el representante popular, investido con la soberanía del pueblo a través del sufragio, jamás puede ser despojado del fuero constitucional, pues esto reñiría con la supremacía de la soberanía nacional, que reside originalmente en el pueblo. Otra cuestión diferente es el de las inmunidades.

B) *Las inmunidades.* Los representantes populares y altos funcionarios del Estado están protegidos por algunas inmunidades que no tienen que ver con sus expresiones políticas, sino con la presunta comisión de ilícitos penales. La Constitución mexicana es clara a este respecto:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, *por la comisión de delitos** durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

En la doctrina jurídica mexicana a este procedimiento especial no se le denomina “desafuero” sino *declaración de procedencia*, pues su único efecto es, si se considera procedente, despojar de su cargo al presunto responsable, ponerlo a disposición de las autoridades competentes y que se le siga el procedimiento respectivo, el cual puede concluir con su inocencia y la reposición en su cargo. Es un procedimiento de estricto derecho.

Los legisladores están sujetos igualmente a juicio político (*impeachment*), de acuerdo con la fracción I del artículo 109 de la Constitución:

* Subrayado del autor.

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110³¹⁰ a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La fracción II se refiere a la comisión de delitos, a la que ya nos referimos, mientras que la III prevé sanciones por faltas administrativas que “afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”. Lo anterior significa que si la tarea de los legisladores es representativa, *no están sujetos a reglas de administración, ni a las sanciones previstas*. Esto debe entenderse en razón de que también existen *incompatibilidades*. Las tareas representativas, a las que claramente alude el artículo 62 constitucional, son incompatibles con las de orden *administrativo*. En efecto, la Constitución prescribe:

³¹⁰ Dicho artículo determina: “Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, pero entonces cesarán en sus funciones *representativas*, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

En general, los legisladores en ejercicio no pueden desempeñar cargos administrativos ni judiciales de cualquier orden en los gobiernos federal y estatales ni en organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos y órganos autónomos, so pena de ser sancionados con la pérdida del cargo si no obtuvieron previamente la licencia de su Cámara. Pero otra hipótesis es si pueden desempeñar cargos administrativos en sus Cámaras y si esto los sujeta a la responsabilidad administrativa. A mi juicio esto no es posible, porque no podrían quedar subordinados a un jefe y tampoco podría darse la hipótesis de un salario adicional, a menos que la Ley Orgánica lo permitiera. Entonces, los legisladores no son sujetos de responsabilidad administrativa; las faltas que cometieran en el desempeño de este tipo de encomiendas en sus Cámaras, solamente podrían sancionarse si constituyen delitos o si ameritan juicio político. Nada impediría, por otra parte, que la Ley Orgánica del Congreso o los reglamentos y acuerdos hagan compatible el cargo representativo con alguna responsabilidad administrativa remunerada en la propia Cámara, lo que por otra parte podría recibir la crítica acerba de la opinión pública.

C) *Las incompatibilidades* parlamentarias es un tema de discusión jurídica y debate político. Hay tratados al respecto que analizan prolijamente el fenómeno, el cual tiene que ver con la preservación de la independencia

* Subrayado del autor.

de los legisladores.³¹¹ A lo dicho respecto al caso de México, debemos agregar el siguiente precepto constitucional:

Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

Las incompatibilidades pueden extenderse a la imposibilidad de asumir cargos durante los siguientes dos o más años después de dejado el encargo, lo cual resulta excesivo y fariseico. En conclusión, el fuero, las inviolabilidades, las inmunidades y las incompatibilidades constitucionalmente establecidas, tienden a proteger y asegurar la autonomía e independencia del Parlamento, en razón del estatuto personal de los legisladores.

2º. Los poderes del Parlamento.

El Parlamento no sólo está investido del poder legislativo; es más, el poder legislativo llegó al Parlamento hasta el siglo XVIII en Inglaterra, después de que el Parlamento inglés había logrado poderes financieros y presupuestales y restado varias atribuciones al rey. El Parlamento primero gobernó y luego legisló. Fix-Zamudio y Valencia Carmona, comentan que la creación de la ley está superada como misión única del Poder Legislativo, tanto porque éste asume otros poderes, cuanto porque ha habido etapas en que es sustituido en esta función por el Ejecutivo.

Así pues, la autonomía e independencia del Parlamento estriba en que asume diversos poderes, la mayoría de ellos compartidos con otros órganos del Estado, pero siempre ocupando un lugar o espacio central en el régimen.

³¹¹ Véase este respecto a Linares Quintana, *op. cit.*

Los poderes del Parlamento, que lo hacen a menudo el centro de gravedad del régimen político, según Duverger, son: *el Poder de delimitación, el poder de control y el poder de reivindicación y oposición.*³¹²

Algunos autores, como Fix-Zamudio, Valencia Carmona y otros, denominan a estos poderes “funciones”. Ciertamente el conjunto de funciones que realizan los parlamentos devienen de sus poderes. Enfatizar en esta denominación tiene la ventaja de que nos explica la fuerza y el poder del Parlamento, su capacidad de ser independiente y cumplir su misión en el régimen de división de los poderes. Las funciones regularmente son compartidas con otros órganos, tal como las reglas constitucionales lo dictan.

a) El poder de delimitación significa que el Parlamento determina lo que los otros poderes y demás órganos del Estado (los llamados órganos autónomos y toda la administración paraestatal) deben y pueden hacer. Esto lo ordena en las leyes y decretos que expide en uso de sus propias atribuciones, ordenamientos que pueden ser leyes reglamentarias y leyes orgánicas. También expide decretos, como el que anualmente aprueba sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación. En consecuencia, las facultades legislativas del Parlamento, en las que incluye la de aprobar los acuerdos, tratados y convenciones internacionales y las facultades presupuestarias, integran el *poder de delimitación*, pues establecen los límites y alcances de la competencia y atribuciones de las autoridades públicas. El principio de legalidad impide al gobierno modificar las leyes, solamente puede precisar su aplicación. Esta consiste no solamente en los límites que no pueden ser traspasados por el gobierno, sino también la obligación de éste para garantizar la aplicación de sus disposiciones. Dado que el gobierno no sólo ejecuta, sino también promueve (en el Estado *promotor* al que se refiere Bobbio), ejecuta tanto las leyes como su propio programa.

³¹² Duverger, Maurice. *Instituciones políticas, op. cit.*

El *poder presupuestario* consiste en aprobar el monto de los gastos anuales del Estado y los ingresos a los que puede recurrir el gobierno para cubrir aquellos. Esto significa que el Parlamento fija los límites financieros en los que se desenvuelve el gobierno. Las técnicas para la elaboración y aprobación de los presupuestos permiten al gobierno hacerse de grandes sumas de recursos, pero también auxiliar al Parlamento en su misión de fijar límites y acotar el poder del Ejecutivo. El poder presupuestario le da al “legislativo” una fuerza de gran consideración en el régimen político, dado que los programas gubernamentales dependen del presupuesto y los créditos que el gobierno puede contratar, es decir, su deuda pública externa y la política económica y financiera, dependen de la aprobación y límites que establece el Parlamento.³¹³

Según Duverger³¹⁴ “La discusión del presupuesto permite cribar la actuación del gobierno: todos los servicios son blanco de crítica por los créditos que piden, y son objeto entonces de atento examen por parte de los diputados. El poder presupuestario es poder de delimitación en lo que afecta al año próximo y poder de control en lo que afecta del anterior”.

Forma parte igualmente del poder de delimitación la *ratificación* de los tratados, puesto que estos tienen dos consecuencias: primero, tal ratificación establece límites a las funciones diplomáticas del gobierno, y, segundo, los acuerdos, tratados y convenciones aprobadas tienen fuerza de ley que obliga a los

³¹³ La fracción IV del artículo 74 de la Constitución mexicana otorga a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y determina algunas reglas: a) La excepción al principio de anualidad, mediante autorización en el propio presupuesto de las erogaciones *plurianuales* para proyectos de inversión en infraestructura, la temporalidad de presentación del Presupuesto por el Ejecutivo (a más tardar el 8 del mes de septiembre) y su aprobación por la Cámara (a más tardar el 15 de noviembre), plazos que puedan extenderse en el año de toma de posesión del Presidente de la República (15 y 31 de diciembre, respectivamente); así como la comparecencia del Secretario de Hacienda para dar cuenta a la Cámara de los proyectos. El Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo será aprobado “previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto”, por la Cámara de Diputados. Antes, el Congreso (ambas Cámaras) deberán haber aprobado las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo. No existe reconducción presupuestal, pero sí veto presidencial, según tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³¹⁴ Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ariel, 1992, p.131.

gobiernos, tanto al Ejecutivo, como al judicial y al propio legislativo. A este respecto, y como más adelante se analiza, la jurisprudencia de la Corte de México ha determinado que esos instrumentos internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes del Congreso, sólo por debajo de la propia Constitución.³¹⁵

b) El poder de control. El Parlamento participa de manera muy destacada en el proceso de control, aunque no es el único actor en éste. Sin embargo, las funciones de control que se le atribuyen son los mecanismos a través de los cuales ejerce o realiza su *poder* de control, lo cual significa atribuciones y competencias en diversas materias.

El poder de control, como lo denomina Duverger,³¹⁶ es el que ejerce el parlamento sobre el Ejecutivo y más particularmente sobre el gobierno. La rendición de cuentas ante el órgano representativo es la expresión más palpable de aquel poder, que en el caso mexicano se denomina la *Cuenta Pública*.³¹⁷

También forman parte del poder de control, según Duverger, “las preguntas y las interpelaciones, las comisiones de encuesta, el *ombusman*”. Estos mecanismos de control funcionan de manera diferente, según el régimen político y de gobierno. En el parlamentarismo la interpelación da lugar a una votación, que si es adversa al gobierno, puede provocar su caída o dimisión. No es así en el

³¹⁵ Esta jurisprudencia interpreta el texto del artículo 133 de la Ley Fundamental de México, lo cual establece: “**Artículo 133.** 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 toda la Unión...”.

³¹⁶ Cfr. Duverger, M., *op. cit.*

³¹⁷ En materia constitucional, la fracción VI del Artículo 74 de la Carta Magna otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de: “*Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*”. Asimismo este precepto determina que aquella revisión será realizada por la Cámara de Diputados a través de la *entidad de fiscalización superior de la Federación*, órgano que goza de *autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones* (Art. 79). Este poder se extiende más allá del gobierno federal, pues aquella fracción VI, agrega: “También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales”.

régimen presidencial, en el que formalmente existen las preguntas pero no siempre las interpelaciones.³¹⁸

Las comisiones de encuesta tienen precisamente el nombre de “comisiones de control” y cuyo objetivo es investigar las actividades del gobierno o de la administración y que extienden sus atribuciones a exigir o pedir la comparecencia de testigos, lo que puede dar lugar a persecuciones de tipo judicial político, como ocurrió con la tristemente y deplorablemente célebre comisión Mac Carthy, “que desarrolló una persecución contra los comunistas y los liberales”. En México estas comisiones están reguladas en el artículo 93 Constitucional, que pueden crearse a petición de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y de la mitad si se trata de los Senadores. En aquél mismo precepto se prevé la atribución de cada Cámara para requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, “mediante preguntas por escrito”, sistema que existe en muchos otros países, y cuyo éxito depende de la respuesta de aquéllos en un plazo no mayor de 15 días naturales a partir de su recepción.

Fix-Zamudio y Valencia Carmona desarrollan el tema de la función de control del Poder Legislativo (Parlamentos), en el que incluyen la fiscalización sobre el Poder Ejecutivo y eventualmente sobre otros órganos del poder público, así como sobre el propio Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Estos autores refieren la teoría del control de Karl Loewenstein, quien desarrolla en su obra³¹⁹ lo que llama controles interórganos entre el parlamento y el gobierno, a los que ubica dentro de los que denomina “controles horizontales”. Esta referencia nos permite afirmar que el “poder de control” y la “función de

³¹⁸ Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Coedición UNAM-El Colegio Nacional, especialmente el capítulo cuarto, “Preguntas, interpelaciones y moción de censura”, en donde explica el sincretismo de estas figuras en el régimen parlamentario, del que proceden, y el presidencial, que los acoge: “La moción de censura –dice- es la institución de origen parlamentario que mayor presencia tiene en los sistemas presidenciales latinoamericanos... Por otra parte, la interpelación sin posibilidades de censura, se encuentra acogida en tres Constituciones”. [Estas son las de Honduras, Nicaragua y República Dominicana], p. 66.

³¹⁹ Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría ...*, op. cit.

control”, se inscriben, como clásicamente se consideró desde Montesquieu, en el marco de la división de los poderes, con lo que se justifica que en su oportunidad hagamos referencia a ellos como manifestaciones del *proceso de control* en todo régimen constitucional donde priven el Estado de Derecho y la democracia.

El control así explicado conlleva la noción de responsabilidad, la que sin duda es nota distintiva y definitoria del régimen parlamentario, según lo desarrollamos en este texto.³²⁰ Sin embargo, el control existe en cualquier tipo de régimen o forma de gobierno, con diferentes consecuencias en cada uno de ellos. En el parlamentarismo, la más grave de éstas es la dimisión por desconfianza o censura. En el presidencial, el control no lleva a aquellos extremos, pero las sanciones pueden ser también graves. “Sea cual fuere la naturaleza y la tipología del control, es importante destacar que la esencia de esta función para efectos prácticos radica en que establece un conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el Legislativo para supervisar tanto en lo general como en lo particular al gobierno, así como actualizar las responsabilidades a que haya lugar si se llegasen a presentar”, afirman Fix-Zamudio y Valencia Carmona.³²¹

Estos autores incorporan como instrumentos y procedimientos de control los siguientes:

1. Intervención [del Legislativo] en el nombramiento de altos funcionarios [del Ejecutivo, del Judicial y de órganos autónomos].
2. *El control de gestión*, que los autores citados hacen consistir en los informes, las preguntas, las investigaciones, las interpelaciones y las mociones de confianza y censura.

³²⁰ Cfr. Vid Capítulo III.

³²¹ Fix Zamudio y Valencia Carmona. *op. cit.*, p. 730.

3. *Control de los actos políticos o de gobierno*, entre los cuales los autores incluyen la suspensión de garantías, decretada por el Presidente de la República: requiere la aprobación del Congreso o de su Comisión Permanente, así como la aprobación de tratados y convenciones internacionales y análisis de la política exterior (el Senado).
4. *Control financiero*, que se refiere a la aprobación por parte del Poder Legislativo, de los impuestos y contribuciones, el Presupuesto de egresos y la rendición de cuentas o control del gasto.
5. No podemos dejar de mencionar que en el análisis de las funciones del Parlamento, o del Legislativo, como le llaman Fix-Zamudio y Valencia Carmona, incorporan la “función jurisdiccional”, en la que privilegian el análisis del juicio político (*impeachment*) y la declaración de procedencia, instituciones que son confundidas con mucha frecuencia por los tratadistas del Derecho Constitucional.

c) El poder de oposición y reivindicación. El poder de oposición se ejerce mediante la interacción de los grupos parlamentarios, así como también de las mayorías y minorías representadas en las Cámaras. Mientras que el poder de reivindicación implica el ejercicio de las demandas de la comunidad nacional, de las comunidades locales y otras comunidades específicas. En el régimen presidencial, la oposición puede valerse de armas poderosísimas para colocar en grave predicamento y crisis al gobierno, si existe el modo institucional de revocación del mandato y el de juicio político contra el titular del Ejecutivo. El plebiscito, por el contrario, es un riesgo a favor del gobernante y de la instauración de dictaduras o semidictaduras cuando favorecen el liderazgo gubernamental. Por tales razones, las constituciones presidencialistas eximen al jefe del Estado de responsabilidad política frente al Parlamento y lo exentan de la posibilidad de ser

sometido al juicio político,³²² o el *impeachment*. Es el caso de la Constitución Política de México, cuyo artículo 108, en su segundo párrafo precisa:

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.

³²² Hay una grave confusión entre el *impeachment* norteamericano, y el juicio político y la declaración de procedencia establecidos en el texto constitucional. Se advierte esta confusión en autores de la talla de Fix-Zamudio y Valencia Carmona y en el propio Tena Ramírez, explicable en razón de las importantes reformas que ha sufrido la institución tanto en la Carta Magna como en las leyes de responsabilidad. Debemos precisar, sin embargo, que la confusión se deriva en buena medida del sistema mixto que impone entre político y penal el *impeachment* en los Estados Unidos, evidenciado en el siguiente párrafo de los autores mexicanos mencionados:

“Consideramos —dicen los autores citados— que el juicio político, de acuerdo con las diversas modalidades que se advierten en las legislaciones contemporáneas, posee el propósito esencial de evitar los enjuiciamientos indebidos de los titulares de los poderes públicos *que puedan afectar sus funciones* y, por otra parte, sancionar las infracciones a la Constitución que puedan cometer dichos altos funcionarios, cuya comprobación no implica su destitución, inhabilitación, y *en su caso, las sanciones establecidas en las leyes penales*”. Resulta que la Constitución no prevé ningún caso en que el juicio político pueda dar lugar a sanciones penales, las cuales corresponden a las autoridades judiciales y no a la Cámara de Senadores, quien se erige en Jurado de sentencia, mientras la Cámara de Diputados es la instructora y acusadora. En su parte respectiva, el artículo 110 constitucional prescribe, respecto del juicio político, que: “Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”. La sentencia política, por lo tanto, no involucra nunca nada más que destitución e inhabilitación.

Otra cuestión diferente es la *declaración de procedencia* prevista en el artículo 111 de la Ley Fundamental mexicana, que coloquial o popularmente —y aún en los medios periodísticos y académicos— se conoce como “desafuero”, que implica un procedimiento contra cualquiera de los servidores ahí mencionados (incluido el Presidente de la República), a cargo de la Cámara de Diputados, únicamente para que ésta declare “por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”, en cuyo caso “el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley”. La naturaleza de este procedimiento es *prejudicial*, y su única finalidad es despojar a los servidores mencionados por la Constitución de la inmunidad procesal de la que están investidos para proteger su función y autonomía, tocándole a las autoridades judiciales sujetarlos o no a proceso; por ello, la procedencia decretada por la Cámara “no prejuzga los fundamentos de la imputación”.

Lo que ocurre es que el juicio político que sanciona a un servidor, incluye el efecto desaforador de la declaración de procedencia, de manera que ya no sería necesaria ésta para proceder penalmente contra el sujeto, pues ya está destituido del cargo y por ende de la inmunidad respectiva.

La declaración de procedencia contra el Presidente de la República está sujeta a las reglas del juicio político de carácter procedimental, o sea, se instruye en la Cámara de Diputados y se resuelve en la Cámara de Senadores, de manera que es el Senado quien lo pone a disposición de las autoridades penales competentes de acuerdo con la ley penal; así debe entenderse el párrafo del artículo 111 siguiente [precepto que ya vimos regula la declaración de procedencia]:

“Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”.

Y el artículo 110, al enumerar quienes pueden ser sujetos de juicio político, enlista todos los altos cargos de la federación y del Distrito Federal y los estados de la república, de los tres poderes, así como de “los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”,³²³ pero no aparece entre todos ellos el Presidente de la República, con lo cual se confirma que el *solo* incluido en el párrafo transcrito del artículo 108 elimina cualquiera otra posible responsabilidad penal o política del titular del Ejecutivo.

La irresponsabilidad política del Jefe del Estado, procedente de la monarquía inglesa, como lo asienta Biscaretti,³²⁴ tiene sentido en el régimen parlamentario constitucional, en el que el gobierno es directamente procedente y por ello responsable frente al Parlamento; además, “el rey reina, pero no gobierna”, carece de poderes reales, de manera que el juicio político en su contra resultaría, además de vacuo, excesivo, inútil y melodramático. No es así en el presidencialismo, en el que el presidente es un ejecutivo monocrático, jefe de Estado y de gobierno, con poderes reales y regularmente proclive al autoritarismo.

Sin embargo, en los regímenes presidenciales con gobierno dividido, la oposición mayoritaria en el Congreso o en la Cámara popular (diputados), la procedencia del juicio político contra el Presidente, débil de por sí, lo volverían rehén del capricho mayoritario y actor histriónico de ingobernabilidad acentuada; estaría sujeto, cuando menos, a la venganza política de sus enemigos y adversarios y al enojo linchador del populacho. Esto es lo que ha hecho decir a Duverger,³²⁵ al respecto, que: “Si el régimen presidencial conduce a un gobierno estable, no conduce necesariamente, como se cree demasiado a menudo, a un gobierno fuerte”, de manera que ello provoca frecuentemente lo que el maestro

³²³ Cfr. Fix Zamudio y Valencia Carmona. *op. cit.*, p. 748-749, autores que hacen una crítica justificada la extensión del juicio político a todos los “servidores públicos” que enumera el artículo 110, lo cual lo vuelve confuso y por ello inexplicable.

³²⁴ Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo. *op. cit.*

³²⁵ Cfr. Duverger, Maurice., *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 151-152.

francés llama “cierta parálisis del gobierno” [americano], derivada, pues, de la composición opositora mayoritaria en el Congreso.

Al advertir las diferencias de la oposición en los distintos tipos de régimen político y gubernamental, es inocultable que la oposición es real y es normativa, lo cual autoriza a afirmar que la oposición está en la Constitución.

3º. Unicamarismo o bicamarismo.

La polémica en torno a la organización parlamentaria en una o dos cámaras no es nueva, sin embargo, ha cobrado mayor fuerza en los últimos años y a pesar de las discusiones teóricas en torno al tema, no nos es posible afirmar que un sistema sea mejor que otro, pues ambos implican ventajas y desventajas; para poder establecer qué sistema resulta más viable debemos atender a las características particulares de cada Estado.

Duverger³²⁶ señala que a partir de la segunda mitad del siglo XX se presentó una mayor tendencia hacia el unicameralismo, destacando los casos de Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia, e incluso señala el caso de Gran Bretaña, en la cual la Cámara de los Lores, ha ido cediendo atribuciones a la Cámara de los Comunes. En los casos en que la cámara alta no provenía de elecciones populares, ésta se erigía como una cámara integrada por nobles que se enfocaban en mantener y proteger sus beneficios e intereses, siempre en pugna con la cámara baja que encontraba en su composición un origen democrático.

En el bicameralismo, la organización política de un país, “atribuye a dos cámaras la potestad de dictar leyes; contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara”.³²⁷ Este

³²⁶ Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 16e edition, PUF, París, 1980, vol. 1, pp. 163 y ss.

³²⁷ Ossorio y Florit, Manuel. “Bicameral”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. II, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1982, pp.168-169.

sistema ha sido respaldado fundamentalmente en cuatro justificaciones por parte de la teoría clásica: a) la representación de intereses distintos entre ambas cámaras; b) reforzamiento del sistema de “*check and balances*”, es decir, el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes que conforman al Estado; c) mejorar la calidad de la producción legislativa y; d) lograr la producción de resultados legislativos más estables.³²⁸ La estructura bicameral ha sido habitualmente utilizada “para acomodar los intereses de distintas *constituencies* o simplemente intereses que tendían a divergir unos de otros a fin de promover, de este modo, una legislación basada en un mayor consenso político y social”.³²⁹ Aunado a lo anterior, el bicameralismo ha sido defendido por diversos autores, por considerar que contribuyen a la preservación de la libertad y los derechos individuales, ya que se ven duplicados los controles del Poder Legislativo sobre los actos gubernativos; además, por medio de este se implanta un sistema de control de calidad, sustentado en la evaluación reiterada de la legislación por parte de dos cuerpos legislativos distintos.³³⁰ Es en este sentido que la Cámara de Senadores es vista como una cámara reflexiva al constituirse como “un correctivo contra toda precipitación; ella introduce los períodos de tiempo necesarios para la

³²⁸ De entre los estudios que justifican la existencia de una segunda cámara en el diseño constitucional, resulta conveniente revisar los trabajos de Cotta, M, “A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments”, *European Journal of Political Research*, vol. 2, 1974; Longley, L, Olson, D. *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, West View Press, 1991; Patterson, S, Mughan, A., *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio, Columbus, 1999; Riker, W., “The Justification of Bicameralism”, *International Political Science Review*, vol. 13, n°. 1, pp. 101 – 116, 1992; Rogers, J., “An Informational Rationale for Congruent Bicameralism”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, n° 2, pp. 123 – 151, 2001; Russell, M, *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, Oxford, Nueva York, 2001; Schüttemeye, S., Sturm, R, “Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien”, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 23, n° 3, pp. 517-536, 1992; Shell, D, “Second Chambers”, en *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, vol. II, Washington, Congressional Quarterly, pp. 848-853, 1998, Tsbeis y Money, *Bicameralism*, Cambridge, 1997, entre otros.

³²⁹ Llanos, Mariana. “El bicameralismo en América Latina”, IIJ, UNAM p. 349. www.juridicas.unam.mx.

³³⁰ Tsebelis y Money, advierten que el control de calidad se apoya no sólo en la idea de que una de las cámaras corrige los errores que han sido cometidos por la otra, sino también en el hecho de que para evitar que esto suceda los legisladores se tornan más cuidadosos en su producción al saber examinado su trabajo por su par legislativa. Tsebelis y Money, *op. cit.*, p. 40.

reflexión y opone la ponderación a la prisa, de donde proceden las leyes inútiles o mal hechas”.³³¹

No obstante, las justificaciones teóricas para la implantación de un régimen bicameral, también se ha aducido que su inserción es únicamente una pequeña circunstancia para alcanzar los propósitos antes mencionados. Existen legislaturas que a pesar de no representar diversas clases sociales o de ciudadanos, realizan su integración a través de una base poblacional, de la misma forma en este tipo de sistemas se han preocupado por otorgar distintas actitudes colectivas a cada cámara aplicando un método de elección distinto, por medio de criterios de composición por distritos uninominales o por distritos plurinominales, tamaño diferenciado de las cámaras, períodos distintos de mandato, entre otros. Por regla general, las cámaras altas representan intereses territoriales, a pesar de que los legisladores que les integran son elegidos de forma directa, mientras que las cámaras bajas, representan a la “gente”.

Por la importancia de que ostenta el mejoramiento de la estabilidad y de la calidad de la producción legislativa se ha considerado necesario reforzar los factores institucionales para acentuar la diferenciación en la integración y conformación de ambas cámaras. Para mejorar la producción legislativa, se consideró que el proceso de doble evaluación de la legislación por parte de las dos cámaras no era suficiente por lo cual se adicionaron mecanismos como el que la cámara alta esté integrada por legisladores con un mayor grado de escolaridad; se estableció un mínimo de edad que es siempre mayor para integrar la cámara alta, con la intención de que aquellos que la integren cuenten con opiniones más consolidadas al poseer más experiencia una vez afianzadas sus carreras políticas; se evalúa el nivel de experiencia de los senadores, renovación parcial de la cámara y número de representantes en una y otra. Todo ello le ha otorgado a la

³³¹ Salgado Pesantes, Hernán. “¿Fin del sistema unicameral ecuatoriano?”, *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IIJ, Serie G: Estudios Jurídicos, núm. 193, UNAM, 1998, p. 876.

cámara alta un carácter más exclusivo y conservador en relación con la cámara baja.

En los sistemas presidencialistas, la existencia del bicameralismo contribuye a aminorar los efectos de inestabilidad en relación a la voluntad popular, debido a que, “la inestabilidad del electorado permite formar en el Congreso mayorías que se deslizan entre los extremos: o de sumisión al Ejecutivo o de cerrada oposición. Al existir dos cámaras y si las dos no son elegidas por igual duración ni siempre al mismo tiempo, las presiones coyunturales de la opinión encontrarán en una de las cámaras una resistencia saludable”.³³²

A pesar de que se ha apoyado enormemente la tesis de que la existencia de dos cámaras genera un sistema de pesos y contrapesos;³³³ no menos cierto es que también se ha argumentado que de conformidad con la evolución que han tenido las segundas cámaras, las funciones de control se desempeñan de mejor manera “cuando ambas cámaras tienen por un lado, los mismos poderes constitucionales para participar en el proceso legislativo, es decir, las mismas facultades de presentar, modificar y rechazar proyectos de ley y, por otro, la misma dotación constitucional de atribuciones para el ejercicio del control político del Ejecutivo”,³³⁴ que es lo establecido en el régimen bicameral mexicano, si bien cada Cámara, además, tiene facultades constitucionales exclusivas (artículos 74 y 76 de la Constitución Federal mexicana).

Cuando las atribuciones son similares para ambas cámaras, la legislatura es *simétrica*, conforme a la definición expuesta por Lijphart. Por el contrario, si la cámara alta únicamente tiene facultades para demorar la entrada de la legislación (principalmente en los sistemas parlamentarios cuando el gabinete es responsable

³³² Salgado Pesantes, Hernán. *op. cit.*, p 877.

³³³ Resulta interesante observar lo expuesto por Karl Loewenstein, quien concibe al sistema bicameral como un control intraórgano. *Vid.* Teoría de la Constitución, reimpresión de la 2ª. ed., Barcelona, Ariel, 1979, pp. 246 y ss.

³³⁴ Llanos, Mariana. *op. cit.*, p. 352.

solamente frente a la cámara baja) se trata de una legislatura *asimétrica*, al presentarse el Senado como un ente sin poder de veto formal. Esta situación nos conduce necesariamente a contar con mecanismos en el entramado constitucional que coadyuven a resolver los desacuerdos que se presenten entre las cámaras con respecto a un proyecto de ley determinado, observando siempre si el sistema favorece a una de las cámaras en particular, o si por el contrario continúa bajo un esquema simétrico.

Conforme a lo expuesto por Guzmán Napurí, la existencia de una segunda cámara se justifica solamente en los siguientes casos:

1. En los casos en los cuales el Estado sea federal, razón por la cual es indispensable que coexistan dos representaciones: una por circunscripciones de igual número de electores, siendo proporcional su representación, mientras que la segunda atiende a criterios de representación territorial, es decir, por Estados o unidades autónomas que conforman la federación, de tal forma que cada unidad tenga la misma representación en la cámara.
2. Si ambas Cámaras tienen funciones diametralmente distintas y, además, indispensables para la vigencia del régimen y el adecuado funcionamiento del Congreso.³³⁵

Maurice Duverger³³⁶, por su parte, clasifica las segundas cámaras de esta forma: 1. *Segundas cámaras políticas*, en las que incluye: a) *Las segundas cámaras aristocráticas*, con muy escasos o nulos poderes y cuyo desarrollo histórico ocurre desde el origen mismo del parlamento inglés, hasta la actual Cámara de los Lores, que surgió de las reuniones feudales de los vasallos del rey; b) *Las segundas cámaras federales*, que “son la consecuencia normal de la

³³⁵ Cfr. Guzmán Napurí, Christian. *Las relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamentario*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2003, p. 141.

³³⁶ Duverger, Maurice. *Instituciones... op. cit.*, p. 135.

estructura de un Estado federal” y que implica “la representación de cada Estado particular en su individualidad”; y, c) *Las segundas cámaras democráticas*, cuya subsistencia en estados no federales estriba en la idea básica de “que para el equilibrio de poderes es necesaria una segunda cámara: una cámara única sería demasiado poderosa y conduciría al régimen de asamblea”. Duverger refuta el argumento de la segunda cámara *reflexiva*, pues dice con acierto que de ninguna manera tal condición perfecciona el trabajo parlamentario: “El defecto esencial de todos los parlamentos —asegura— es la lentitud y no la precipitación. Añadir un fuero complementario agrava el mal que precisamente sería necesario corregir”. Duverger, obviamente, se inclina por el sistema unicameral, con una adecuada organización de la Cámara única.

Es indiscutible que todo régimen federal requiere de la segunda Cámara que asegura igualdad de las entidades federativas y representación permanente de las mismas, sin soslayar que los senadores también son representantes populares. Pero la segunda Cámara, además, como Cámara Alta, es el equilibrio institucional de los poderes y el gozne que asegura la comunicación con los otros dos poderes, a través de la colaboración en las materias de nombramientos y de la aprobación de tratados internacionales y la co-conducción de la política internacional. Además, como ya expuse, el senado es regularmente el asiento de la madurez política de un régimen, indispensable para conformar las dirigencias democráticas de las repúblicas.

CAPÍTULO III. LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE DECISIONES³³⁷: PROCESOS DE GOBIERNO Y DE PLANEACION

Contenido:

3.1. El gobierno como formulación y ejecución de decisiones.

3.1.1. Las formas estatales y de gobierno y la ejecución de decisiones.

A. Política y gobierno. B. Formulación de políticas. C. Proceso de gobierno y presupuestación. D. Reglas y procedimiento para las decisiones. E. Variedad en la toma de decisiones. 3.1.2. Deliberación y ejecución, fundamento de la separación de poderes. 3.1.3. Gobierno y administración. 3.1.4. La base constitucional del gobierno (el modelo mexicano). 3.1.5. Sistema político y efectividad del gobierno, según Lijphart. A. El sistema político y sus dimensiones. B. Modelo mayoritario. a) Concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa. b) El predominio del gabinete. c) El sistema bipartidista. d) El sistema de elecciones mayoritario y no proporcional. e) Pluralismo de grupos de interés. f) El gobierno unitario y centralizado. g) La concentración del Poder Legislativo en una legislatura unicameral. h) La flexibilidad constitucional. i) La ausencia de revisión judicial. j) Un banco central controlado por el Ejecutivo. C. El Modelo consensual.

3.2. La planeación como parte de las decisiones políticas y como proceso.

3.2.1. La planeación democrática en México.

3.3. Los regímenes políticos de la democracia contemporánea.

3.3.1. El fundamento democrático. 3.3.2. El régimen parlamentario. A. Características y tipos; a) Los regímenes parlamentarios con bipartidismo. b) Los regímenes parlamentarios con multipartidismo. C)

³³⁷ En este Capítulo se abordará con una exposición y metodología singular el tema de las formas o sistemas políticos de gobierno, pues son éstos los que determinan y dan peculiaridad a la toma de decisiones por el régimen, tanto en los poderes legislativo y ejecutivo, como en el judicial, particularmente por lo que se refiere a la vigilancia y cuidado de la supremacía de la Constitución y a la constitucionalidad de las leyes.

Los regímenes parlamentarios con partido dominante. B. La estructura del régimen parlamentario. 3.3.3. El Régimen Presidencial; integración y funcionamiento. A. Resumen de su planteamiento actual. B. Características fundamentales del Régimen Presidencial. a) Lijphart: presidencialismo y democracia mayoritaria. b) Juan J. Linz, presidencialismo: principios y realidades. c) Ackerman: desventajas del presidencialismo y nueva división de poderes. d) Sartori y su análisis crítico del presidencialismo. e) Maurice Duverger y su análisis del régimen presidencial y semipresidencial. 3.3.4. La descentralización y el federalismo. A. Epílogo provisional. B. Orígenes del régimen federal. C. El origen del federalismo desde la realidad política unitaria. 3.3.5. Resumen de la teoría de las formas de gobierno.

3.1. El gobierno como formulación y ejecución de decisiones.

Todo régimen político está constituido, según hemos advertido a lo largo de este trabajo, por instituciones y procesos dirigidos a la formulación y ejecución de decisiones. La formulación de decisiones puede asimilarse o confundirse con el proceso de creación normativa, razón por la cual tenemos que distinguirlos adecuadamente. El carácter normativo de la Constitución, por ejemplo, implica un conjunto de decisiones, a menudo llamadas “fundamentales”; éstas, como texto normativo, son meras formulaciones que conducen a su ejecución forzosa a cargo del Estado. Están formuladas como mandato, aun cuando el momento de su ejecución y las condiciones de ésta, queden sujetas a diferentes factores de carácter sociopolítico y económico, al orden nacional e internacional y al ambiente bioecológico. Sin embargo, fuera del orden público, en el que las normas deben cumplirse de manera indefectible, pues implican deberes y responsabilidades a cargo de los detentadores del poder, es decir, del gobierno, las demás reglas del régimen entrañan supuestos hipotéticos que se vuelven obligatorios por la voluntad de los sujetos que interactúan voluntariamente. Desde el punto de vista de la teoría constitucional y la teoría del gobierno, la formulación de decisiones se distingue de su ejecución como la ley de su cumplimiento. Crear leyes pudiera considerarse como una manera de formular decisiones y de hecho así sucede; a veces, no obstante, las decisiones políticas se refieren a las leyes, más que como una “formulación” de decisiones, como una legitimación de lo que se programa o se decide. Por otra parte, las decisiones formuladas, o en ejecución, son actos y hechos concretos del ejercicio del poder, mientras que las leyes y demás expresiones normativas tienen un carácter general y abstracto; en tanto las leyes poseen una naturaleza heterónoma, la formulación y ejecución de decisiones reclaman permanentemente la autonomía del poder político que las prohija.

En el orden constitucional formular y ejecutar decisiones pudiera ser una función común o concurrente de los tres poderes del Estado. Ciertamente, lo que hace cada uno de los poderes concluye con una decisión que asume o puede

asumir la forma de ley, de acto administrativo o de sentencia, pero es reconocido que la *ejecución* de las decisiones de mayor alcance del régimen corresponden a un sector especializado del poder público, que es el Ejecutivo, o más precisamente, al gobierno. Gobernar, en consecuencia, tiene la mayor connotación en la formulación y ejecución de decisiones, que implica cumplir y hacer cumplir las leyes.

En la teoría constitucional clásica se circunscribe el Poder Ejecutivo a todo lo concerniente a la formulación y ejecución de decisiones del régimen o del Estado. Se deja fuera, sin más, el conjunto de pactos, convenciones, acuerdos, en los que además del gobierno participan los otros agentes de la vida política, cuya actividad desborda a los gobernantes y que contribuyen a la construcción de proyectos, programas, políticas públicas, planes y acuerdos. Desde luego, esto ocurre de manera ordinaria en todos los sistemas políticos; no es una fórmula novedosa de vida colectiva, social y gubernamental, que haya aparecido de buenas a primeras en esta época, pues desde el tiempo más remoto, cuando se produjo la organización burocrática de los estados centralizados y las llamadas sociedades hidráulicas, el gobierno solo era incapaz de conducir las grandes realizaciones y obras que inmortalizaron su designio, razón que implicó el establecimiento de una organización racional en la que el poder público arremetió con su propia fuerza y con la de otros factores del poder que se sumaron a la proeza. Hoy en día ocurre algo similar: la técnica, al servicio del poder, es apenas suficiente para asegurar el éxito en la toma de algunas decisiones de gobierno, pero éste no se reduce a obras públicas, puentes, carreteras o edificios. El gobierno es la gestión múltiple del servicio público y de la obtención y distribución de recursos, y es también el conjunto de los gobernantes y de las instituciones que ellos forman y representan.

La Constitución incluye, por lo tanto, como proceso político fundamental, el de la ejecución de decisiones que están contenidas en el orden normativo en permanente formulación, aplicación y renovación. Pero adviértase que la ejecución de decisiones no sólo implica el cumplimiento (formulación y ejecución) de la ley,

sino también la formulación y ejecución de otras decisiones fundamentales que le dan contenido, dirección, ritmo y temporalidad (permanencia y calendarización) al proceso gubernamental. La decisión primaria de este proceso es la formación misma del gobierno, lo cual entraña proyectos y objetivos, y reúne elementos y características específicos de acuerdo con la forma que constitucionalmente adopta. Así, en el mundo actual, el gobierno es un elemento importante del régimen, pero no el de mayor peso, como ocurrió en otras épocas. Entendemos que la formación del gobierno es diferente de la elección o designación de los gobernantes, lo cual obedece a otro proceso político fundamental. Formar gobierno significa organizar institucionalmente el ejercicio del poder, programar los grandes objetivos y metas, proponer los alcances de la acción pública, tanto en dimensión como en duración, proponer los recursos y seleccionar los medios o mecanismos para el alcance de aquellos y responsabilizar a quienes asumirán el liderazgo de los planes, programas, proyectos, acciones y actividades de las políticas públicas. Pero formular y responsabilizar la toma de decisiones, en la democracia de hoy, incluye también la participación ciudadana directa, más allá de los medios tradicionales plebiscitarios, pues la técnica moderna permite la consulta y la opinión cotidiana de la ciudadanía y la inmediatez de su juicio respecto del gobierno y la administración. En el constitucionalismo contemporáneo el gobierno va más allá de las estructuras formales del poder, de la burocracia y de la autoridad; incluye igualmente la reacción inmediata de la sociedad civil, a través del ejercicio del derecho a la información y de las redes sociales que son fuerzas actuantes de la constitución real. La democracia constitucional de nuestros días, como nunca antes en la historia, es gobierno *del* pueblo y *con* el pueblo y no puede realizarse atrás de éste o a sus espaldas.

Gracias a la *planeación*, que es el paso inicial del proceso de gobierno, se da la participación social en éste, más allá de las elecciones y con independencia de las posturas partidistas. La planeación democrática del desarrollo, como le llama el texto constitucional mexicano, forma parte de este acervo, de manera que en la formulación y ejecución de decisiones, el *plan* y la planeación tienen una función

singular, que pueden perderse si la democracia real exagera el individualismo y el régimen liberal reduce a su mínima expresión al gobierno y al Estado. Las formas de gobierno y los tipos de regímenes políticos, complementados con las ideas expuestas, determinan en volumen, complejidad y oportunidad la formulación y ejecución de las decisiones en cualquier sistema político.

Es frecuente utilizar el término *gobierno* como sinónimo de *poder*, sin reparar que no todo el poder se institucionaliza en órganos gubernamentales, pues existen el poder difuso de la opinión pública, el poder de los partidos y grupos que actúan en o frente al gobierno y aun los “poderes” ciudadanos y los “poderes fácticos” de organizaciones diversas, legales o extralegales. Sin embargo, nadie duda que “el gobierno” está investido de poder, que es la forma institucional del poder del estado, así como uno de los poderes de éste, el Ejecutivo, es considerado por la teoría política y constitucional como *el gobierno*.

A propósito del tema de la separación del Gobierno y el Parlamento, Maurice Duverger da la noción sociopolítica y jurídica de estos términos y refiere que existen varias acepciones de la palabra Gobierno: “La palabra Gobierno —dice— es más difícil de precisar, [que la palabra Parlamento], pues tiene varios sentidos: 1º puede designar el conjunto de órganos políticos del Estado, incluyendo al Parlamento; 2º puede designar un órgano de gobierno particular, que corresponde a la noción de poder ejecutivo en la teoría liberal, en oposición al Parlamento, que encarna el poder legislativo; 3º también puede designar sólo un elemento de este Ejecutivo: el ministerio o gabinete ministerial, por oposición al Jefe del Estado. Esta imprecisión del término es enojosa, pero dada la fuerza de la costumbre, es imposible evitarla. En la práctica, el contexto evita, generalmente, toda confusión. Cuando se habla de Gobierno en relación con el Parlamento, como se hace aquí, se trata evidentemente del segundo sentido”³³⁸

³³⁸ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, op. cit., p. 179.

3.1.1. Las formas estatales y de gobierno y la ejecución de decisiones.

Las acepciones transcritas son de gran utilidad para aludir a las relaciones entre los poderes en la definición de los regímenes políticos: *presidencial, parlamentario, semipresidencial* y de *asamblea*, o convencional, tal como lo hace el profesor francés, o para distinguir entre los regímenes de “colaboración” de poderes o de “división” de éstos en las democracias constitucionales.

Estas nociones nos llevan al estudio clásico de las formas de gobierno y al análisis descriptivo de las estructuras y organización de los tipos o formas de Estado, tema en el que las relaciones entre los elementos de éste cobra centralidad definitoria. En tal caso se alude a la distinción que propone Paolo Biscaretti di Ruffia,³³⁹ entre la soberanía referida al *Estado–ordenamiento (carácter originario)* y al *Estado–persona (potestad suprema de gobierno)*, que se refleja en la doctrina francesa, particularmente en Leon Duguit y Maurice Duverger. Para éste: “La voz Estado tiene dos sentidos diferentes. Cuando se habla de la intervención del Estado en las empresas privadas, cuando se critica al Estado y se planea reformarlo, se designa el conjunto de la organización gubernamental, el conjunto de los gobernantes. Por el contrario, cuando se dice que Francia, Italia, Gran Bretaña son Estados quiere decirse que son comunidades humanas de un tipo particular, naciones soberanas. Indudablemente —concluye Duverger— un parentesco visible liga ambos significados: el Estado en el primer sentido (Estado–gobierno) designa el conjunto de gobernantes de una nación, es decir, de un Estado en el segundo sentido (Estado-nación).”

Es a Biscaretti di Ruffia³⁴⁰ a quien debemos una clara distinción, como afirmamos líneas antes, entre las “formas de gobierno” y las “formas de Estado”: “Con la expresión *forma de gobierno* —afirma— se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos *órganos constitucionales* del Estado:

³³⁹ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional, op. cit.*, p. 117–127.

³⁴⁰ *Idem*, p. 22–35.

tomando el vocablo *gobierno* no en el sentido lato que le es propio como *elemento constitutivo* del Estado, sino en otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales. Así, ya es posible deducir la diferencia intrínseca con la noción de *forma de Estado*: relativa, en cambio, a la posición recíproca en la cual vienen a encontrarse los tres mencionados *elementos constitutivos del Estado*" [El Gobierno, el pueblo, el territorio].

Con base en esa distinción el profesor italiano de la Universidad de Pavía, aporta la clasificación del Estado, así: a) *Estado patrimonial*, típico de la época feudal; b) *Estado de policía*, típico de las monarquías absolutas europeas; y, c) Estado moderno, llamado también *Estado de Derecho*³⁴¹. Al referirse a las formas

³⁴¹ Biscaretti explica esta clasificación en los siguientes términos: "70. Hasta la Primera Guerra Mundial la doctrina dominante solía distinguir cronológicamente, desde la Edad Media a nuestros días, algunas principales formas típicas de Estado (esencialmente: *patrimonial*, *de policía*, *moderno* o *de derecho*). Pero la sucesiva evolución de los tiempos ha conferido a todas las formas indicadas un valor ya puramente histórico.

A) El *Estado patrimonial* es típico de la época feudal, en la cual la confusión entre el derecho público y el privado lleva a concebirlo desde el punto de vista del derecho privado, considerando los elementos materiales (*pueblo y territorio*) como partes del patrimonio del rey (en quien se personaliza el *Gobierno*): el cual puede enajenarlas tanto por acto entre vivos como *mortis causa*, y puede también conferir la investidura de los oficios públicos, concebidos como beneficios a otros sujetos. Los derechos de los particulares frente al Estado carecen de toda garantía jurídica, mientras que la autoridad regia está limitada sólo a pactos de vasallaje, estipulados con los diversos feudatarios sobre la base de una relación de prestaciones recíprocas.

B) El *Estado de policía* (entendiendo este último vocablo en sentido bastante amplio de cuidado genérico de la seguridad y bienestar del pueblo) es, en cambio, la forma típica de las monarquías absolutas europeas del Renacimiento a la Revolución francesa. El poder soberano del príncipe se concibe ahora como una potestad pública, libre de cualquier reflejo patrimonial, pero actuándose una diferenciación en la forma de los actos estatales para asegurar la regularidad, el principio de la razón de *Estado* (es decir, de la exigencia política por encima de la legalidad) quita a la garantía de las formas la mayor parte de su valor. El pueblo está compuesto por súbditos y no por ciudadanos: los cuales, si bien tienen algunos derechos públicos subjetivos, son privados de los políticos, puesto que el rey es el único intérprete de las necesidades nacionales y posee todo poder en base a una investidura divina ("*L'Etat c'est moi*", de Luis XIV; "*suprema lex regis voluntas*"; "*tout pour le peuple, rien par le peuple*").

C) Después de la Revolución francesa, y con una progresión de diversas especies que se continúan unas a otras durante más de un siglo, se configura, en fin, el Estado moderno llamado así por los teóricos del siglo XIX: ya que aparece, en cierto momento, como la forma típica de todo el mundo civil. Sus notas permanentes son éstas: un Gobierno constitucional (con pluralidad de órganos en su vértice, entre los cuales, por lo menos, una Asamblea legislativa electiva), aceptación del *principio de división de poderes, plena garantía jurisdiccional de los derechos públicos subjetivos*. Se habla a menudo, al respecto, también de Estado de Derecho (*Rechtsstaat*), en varios sentidos, pero especialmente para indicar la sustitución del anterior *gobierno de los hombres* por el *gobierno de las leyes* (mediante la posibilidad dada a los ciudadanos de declarar la

de gobierno, este tratadista se circunscribe a aquellas vinculadas con el “Estado de democracia clásica”, o sea, a las de la época moderna, que a su vez se desdobra en “dos clasificaciones simples, redactadas según dos distintos principios discriminadores, aptos para complementarse recíprocamente: una más antigua ahora reducida a valor sobre todo formal, la otra mucho más reciente y actualmente mucho más significativa”.³⁴² La primera clasificación parte de la división aristotélica de *monarquía*, *aristocracia* y *democracia*, “basada en el criterio del número de los gobernantes”, mismo que puede prevalecer si lo sustentamos “en el carácter representativo o no del jefe de Estado”. La segunda clasificación, que denomina “más reciente”, puede fácilmente combinarse con la primera, ya que considera como criterio discriminante la *competencia para fijar la orientación política general*.³⁴³

invalidez de los actos del Poder Ejecutivo, contrarios a las mismas leyes y, en su estadio más perfeccionado, también de las leyes cuando choquen con el Constitución).

Suelen, al respecto, atribuirse a la contribución inglesa las siguientes instituciones: la monarquía constitucional (es decir, la subsistencia, junto al jefe del Estado, de otras entidades u órganos que ejercen con él, sobre base sustancialmente unitaria, la potestad de gobierno); el *Parlamento bicameral* (por lo menos con una Asamblea representativa), la *irresponsabilidad del jefe del Estado* (cubierta por la intervención necesaria de los ministros, responsables ante las Cámaras) y las diversas *libertades civiles dotadas de tutela jurisdiccional* (siempre actuada en forma concreta: desde la *Carta Magna* de 1215 al *Bill of Rights* de 1689 y a los diferentes estatutos relativos al *habeas corpus*). Mientras que se reconoce el *origen francés* (además de la elaboración teórica de las instituciones indicadas y de su divulgación mediante las numerosas Constituciones francesas de 1791 a 1875): de la *doctrina de los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos* (que se consideran insuprimibles por el Estado), el *principio de división de poderes* y el de la llamada *soberanía nacional* (primera posición hacia el concepto actual de *soberanía del Estado*). Y puede considerarse como *aportación norteamericana*: la estructura federal del Estado (con una segunda Cámara que representa, en pie de igualdad, a los Estados-miembros) y el control de constitucionalidad de las leyes (actuado, en los Estados Unidos, por la misma magistratura ordinaria, sobre la base, evidentemente, de la supremacía de la norma constitucional respecto a la legislativa ordinaria). En fin, en línea de hecho, fueron precisamente las instauraciones revolucionarias de Norteamérica y Francia las que, aboliendo el *ancien régime*, determinaron la aparición de los presupuestos ambientales indispensables para las nuevas instituciones constitucionales democráticas.”

³⁴² *Ibid*, p. 236 (No olvidemos que Biscaretti, alumno destacado de Santi Romano, institucionalista, escribe su obra *Derecho Constitucional* en el medio siglo veinte).

³⁴³ Se refiere a las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, que no son diferentes en las diversas formas de gobierno: “...si la contraposición *monarquía-república* asumía un concreto significado todavía hace un siglo —porque se exteriorizaba en múltiples caracteres sustancialmente diversos, que añádanse a la diferente naturaleza jurídica del órgano puesto como Jefe de Estado—, hoy tiene valor casi únicamente formal. Está claro, en efecto, que, por ejemplo, el mecanismo del Gobierno de la *república parlamentaria francesa* se presenta jurídicamente más semejante, en su complejidad, al de la *monarquía parlamentaria inglesa* que al de la *república presidencialista norteamericana*”.

En razón de las premisas señaladas en el desarrollo de su exposición, el maestro italiano concluye que se obtienen las siguientes formas de gobierno, que pueden diferenciarse con claridad:

A) *constitucional pura*, sea 1) *monárquica*, o 2) *republicana*, llamada entonces de ordinario *presidencial* (en las cuales el jefe de Estado traza directamente la orientación política general, realizándola por medio de ministros que él nombra y que sólo responden ante él; B) *constitucional parlamentaria*, igualmente *monárquica* o *republicana* (en la cual la competencia mencionada no corresponde, efectivamente, al jefe de Estado, sino a los ministros, que son responsables políticamente ante el Parlamento, mientras que su nombramiento por parte del Jefe del Estado asume más que nada valor de pura formalidad); y C) *constitucional directorial*, necesariamente *republicana* (en cuanto que, como fórmula intermedia entre las precedentes, son los mismos ministros quienes, reunidos, colegiadamente, siguiendo el modelo del Directorio francés prenapoleónico, asumen también las funciones propias de Jefe del Estado, siendo elegidos por el Parlamento por un periodo predeterminado y careciendo, por ello, de responsabilidad política continuada respecto a aquél)³⁴⁴.

Ya veremos más adelante algunos de los aspectos más destacados de los diferentes sistemas y algunos matices que los distinguen como formas de gobierno contemporáneas, que pese a todo permiten asegurar que los parlamentarios requieren de una cura presidencialista y los presidenciales de una cura parlamentaria.

De acuerdo con Biscaretti, el *Gobierno constitucional puro monárquico* ha desaparecido del mundo contemporáneo. Tal forma de gobierno se basaba todavía —dice— en el presupuesto de que debía ser el rey quien interpretara las necesidades nacionales y coordinara, en consecuencia, el legislativo y el ejecutivo, manteniendo, en el caso oportuno, la confianza a los propios ministros cuando la Cámara elegida le fuese contraria; además —prosigue— el rey ejercitaba, con frecuencia, la iniciativa legislativa y no pocas veces negaba su sanción a las leyes de iniciativa parlamentaria, paralizando definitivamente su curso. En cambio, el *Gobierno constitucional puro republicano* —afirma

³⁴⁴ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *op. cit.*, p. 239.

Biscaretti— ha mantenido sin variaciones en las últimas décadas su difusión denominándosele usualmente *presidencialista*, en “homenaje a la preeminencia que en él goza el Presidente de la República: “puesto como *jefe del Estado, del Gobierno y del partido mayoritario en el país*, lo cual significa la fórmula de gobierno de un hombre, elegido por el pueblo”.

Biscaretti di Ruffia advirtió desde entonces que el *Gobierno presidencialista* es el que realiza más plenamente el principio de la división de poderes, que el Presidente encarna al Poder Ejecutivo, quien nombra todos los funcionarios principales, incluyendo los secretarios de Estado, subordinados a él estrictamente, sin formar un cuerpo colegiado o Gabinete, pero que es controlado en buena medida por el Senado para realizar algunos nombramientos y para la ratificación de los tratados internacionales. Describe enseguida la integración y principales atribuciones del legislativo bicameral y, siempre con referencia a los Estados Unidos de América, explica que el Poder Judicial Federal “está constituido por jueces nombrados por el presidente, que duran en su cargo ilimitadamente y gozan de considerable prestigio, pudiendo ejercer el control de constitucionalidad de las leyes.”³⁴⁵

Se refiere igualmente Biscaretti a la forma de gobierno *directorial*, con un “jefe de Estado republicano colegiado y en el que el principio de la división de poderes se deroga gravemente”, ya que el Ejecutivo se concibe constitucionalmente como emanación del Legislativo. No deja de reconocer, además, que si bien la cuádruple división de las formas de gobierno propias del Estado de democracia clásica es sustancialmente acogida por casi toda la doctrina reciente, debe subrayarse que tales esquemas doctrinales pueden sufrir en los diversos modelos históricos notables variaciones, que el autor hace derivar de: “A) el uso, mayor o menor, de las instituciones de democracia directa (y

³⁴⁵ *Idem*, p. 240-241.

particularmente del *referéndum*) en ellas actuado, y B) conforme a la organización adoptada por los *partidos políticos*.³⁴⁶

A. Política y gobierno.

Dice Karl W. Deutsch³⁴⁷ que política y gobierno caminan juntos en un complejo de actividades, con perspectivas diferentes pero superpuestas. La política, afirma, pone de relieve las demandas conflictivas y la asignación de valores entre ellas. En esto coincide con el análisis político de Easton, para quien la política tiene que ver con la “asignación autoritaria de cosas de valor” y el sistema político como un complejo cerrado que responde a las demandas (*input*) del entorno, con acciones o decisiones (*output*) que completan un ciclo en la que estas respuestas se transforman o puedan transformarse nuevamente en demandas. El sistema político tiene la posibilidad o fuerza (el poder legal y/o legítimo) de convertir las demandas en necesidades. El gobierno por su parte, aclara Deutsch, se concentra en la dirección y el control. “La política se ocupa del interrogante clásico de Harold Lasswell: ¿Quién obtiene qué, cuándo y cómo?; el gobierno se ocupa del interrogante: ¿Quién controla qué, cuándo y cómo? Una distinción entre política y gobierno, dice Deutsch, es precisamente ésta entre obtener y controlar”.

Cuando Karl Loewenstein desarrolla su teoría constitucional a partir de su concepción de la Constitución como un sistema de controles horizontales y verticales del poder, que interrelaciona a detentadores y destinatarios del poder, coloca al gobierno, sin proponérselo, como órgano de control que a la vez es controlado por estructuras y procedimientos institucionales. Deutsch, por su parte, dice que una de las notas más difíciles e importantes de toda política “es la forma de tomar decisiones y, más particularmente, decisiones sobre políticas”. Agrega que las decisiones se realizan a menudo en secuencias: “Primero se decide

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 242-243.

³⁴⁷ Deutsch, Karl W., *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión en español, México, 1998. p. 190 ss.

acerca de las preferencias, propósitos o metas generales en cuanto a alguna clase de problemas. A esto se le llama una decisión de política. Luego las decisiones se ocupan de los medios y métodos de ejecución de la política. La diferencia que existe entre la política y su ejecución se asemeja a la que existe entre la estrategia y la táctica”.

Agrega el autor de *Política y Gobierno*, que la *estrategia* está dirigida a establecer metas u objetivos de largo plazo; mientras que la *táctica* consiste en seleccionar y aplicar los medios de corto plazo para su realización. Habría que preguntarnos, remitiéndonos al inicio de este punto, si la estrategia implica la respuesta a la pregunta de Lasswell: “¿Quién obtiene qué, cuándo y cómo?,” misma que Deutsch identifica con la política, y si la pregunta: “¿Quién controla qué, cuándo y cómo?”, identificada como propósito o fin del gobierno. Esto equivaldría a concluir que mientras la política (el sistema político, agregaría) fija la *estrategia*, el gobierno propone la *táctica*. Sin embargo, lo anterior no nos autoriza a afirmar que el gobierno es siempre acción para el corto plazo y que la política ve siempre en la perspectiva del largo plazo, pues ambos, política y gobierno, son indisolubles y sólo se advierten como dos dimensiones cuando el gobernante se conduce como hombre de Estado (viendo a las sucesivas generaciones), o como hombre de cargos (avizorando al costo-beneficio inmediato).

Si nos referimos a los tipos de gobierno o de regímenes políticos, diríamos que cada uno de ellos se distingue por la forma en que procesa sus decisiones; el régimen político en su conjunto determina las estrategias del largo plazo, mientras que las tácticas inmediatas: servicios, presupuestos, apoyos a la ciudadanía, a las empresas, a los trabajadores, a las mujeres, a los jóvenes, etc., son fijadas y aplicadas por el gobierno. Nuestro autor afirma, además, que la política incluye, asimismo, la adopción de una meta o propósito “relativamente” lejana que tal vez deba alcanzarse a través de un camino sinuoso o zigzagueante “de movimientos de corto plazo para rodear varios obstáculos que se presentan”. Estos movimientos contingentes distinguen la acción gubernamental, frente a metas u

objetivos distantes que pertenecen a la política y a los propósitos que ella entraña, los cuales se refieren “a la búsqueda de una meta mediante una secuencia serpenteante de pasos que rodean obstáculos.”³⁴⁸

Algo sobresaliente de este discurso es que nos lleva de la mano a la aclaración de que si bien el gobierno actúa en el corto plazo, puede fijar o adoptar *políticas* que necesariamente están apuntadas al largo alcance. Deutsch explica que hasta mediados del siglo veinte la gente no mencionaba mucho las “políticas” sino más bien hablaba de “legislación”, en cuanto que la ley es intemporal y para el futuro. Hoy en día se preocupa cada vez más de las políticas: “Quienes intervienen en la vida pública tienen mucho interés en participar en la formulación de políticas. Esta, dice, se ha convertido en la tarea verdaderamente importante del gobierno; la legislación se contempla con displicencia como una cuestión puramente técnica. La preocupación de la gente importante es decidir acerca de las políticas. Luego dejan que los abogados se encarguen de elaborar los tecnicismos de la legislación correspondiente.”³⁴⁹

La distinción precedente posee una importancia teórica y filosófica en cuanto sirve para justificar y legitimar el ejercicio y mantenimiento del poder, pero a la vez soluciona o puede resolver en la práctica constitucional la función que corresponde respectivamente al Ejecutivo (*el gobierno*) y al Legislativo (*el parlamento*). Este, en efecto, debe ser no sólo productor de leyes, sino asiento fundamental de la política, el pivote del Estado y el eje del sistema de donde emergen y donde se modifican y perfeccionan los modelos de acción y decisión del régimen, los proyectos de largo alcance y gran aliento que cumplen los objetivos constitucionales, o sea, el asiento de la política, donde la diversidad de las demandas se resuelven en la unidad de la decisión. El gobierno, por su parte, ejecuta, cumple y por ello se enmarca en la política. El nexo entre política y gobierno es la ejecución de políticas públicas de acción inmediata.

³⁴⁸ *Idem*, p. 193.

³⁴⁹ *Ibidem*.

B. Formulación de políticas.

No deja de reconocer Deutsch que la definición de los objetivos o de las metas, es una etapa crítica de la formulación de *políticas*, porque en los periodos de bonanza o progreso, no es fácil advertir si llegarán pronto las crisis; y, en momentos críticos, no es fácil seleccionar a dónde dirigirse primero, a qué meta privilegiar, a quiénes favorecer prioritariamente, etc. Política exterior, política interior, política económica y política social, son enunciados tan generales y complejos, que no resulta fácil para el gobierno definirlos y alcanzarlos. Dice Deutsch, respecto a la política interna: “Sólo si se puede lograr un acuerdo general sobre metas bien definidas, específicas, como la ocupación plena, la educación o el empleo, y sólo si tales metas son realistas, tendrán las políticas internas una oportunidad de triunfar”, para agregar enseguida: “... tanto en la política interna como en la exterior, los ciudadanos pueden tratar de alcanzar varias metas sin poder ponerse de acuerdo sobre la que deba ir en primer término.”³⁵⁰

Es en razón de aquellas vicisitudes por lo que la tendencia contemporánea para la toma de decisiones aluden más a los aspectos racionales que a los estrictamente políticos, de manera que el gobierno de las democracias de hoy se expresa mediante las muy socorridas *políticas públicas*. Esta nueva práctica y proceso de toma de decisiones proviene de una propuesta de Harold Lasswell, que a mediados del siglo pasado publicó su obra *La orientación hacia las políticas*, como una respuesta al reto que en esa época debía sortear el capitalismo democrático en el contexto de la guerra fría. Al preguntarse, “¿Cuál es el mejor y más eficiente régimen gubernamental?”, el teórico y el político se vieron en la necesidad de construir un enfoque científico y a la vez imaginativo que generara políticas públicas novedosas y eficientes. Con esto se aspiró a lograr racionalidad en las acciones gubernamentales: “Claro que cualquiera podría preguntarse ¿por qué tendría que preocuparse por la racionalidad de la acción gubernamental?”.

³⁵⁰ *Ibid*, p. 196.

“La respuesta es sencilla: porque la acción estatal debe estar dirigida a la consecución del bienestar público; se trata de una acción pública que se realiza con recursos también públicos, por lo que tanto los objetivos como los mecanismos o procedimientos a través de los cuales se concreten, deben lograr obtener el mayor bienestar posible de la manera más eficiente”.³⁵¹

Como se advierte, la política pública revisa la toma de decisiones realizadas por el estado, particularmente para analizar y perfeccionar la racionalidad de aquellos mecanismos, la cual puede medirse a través de atributos o principios de eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad, guías de la administración pública. Naciones Unidas define la política pública como la acción estatal que tiene como objetivo “encarar y resolver un problema público de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales”.³⁵²

Ese proceso se desarrolla en un ciclo “que se realimenta constante y sistemáticamente”, el cual comprende: “Entrada del problema a la agenda pública, estructuración del problema, set o diseño de las soluciones posibles, el análisis de los puntos a favor y en contra de las mismas, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación”.

Si consideramos la idea de la retroalimentación constante, estamos en aptitud de considerar que, después de la evaluación, se vuelve a la entrada del problema a la agenda pública, con lo cual el planteamiento descrito se asemeja al análisis de David Easton, que desarrollo más adelante.

Las políticas públicas se incorporan al lenguaje de la teoría política y constitucional por su vinculación con el proceso político de la democracia y el proceso técnico de la planeación y los presupuestos. Es indiscutible que formular

³⁵¹ *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos, FLACSO – México, Fundar y Gesoc, AC. , 1ª edición, México, 2010, p. 13.

³⁵² *Idem*.

políticas públicas implica dar racionalidad al uso de recursos regularmente escasos, para cumplir programas y proyectos a cargo del estado. Sin embargo, las políticas públicas pueden alcanzar mayor efectividad si la contraparte del estado, el mercado, contribuye con ellas o se ajusta a sus objetivos y mecanismos. En una sociedad plenamente liberal las políticas públicas no pasan de ser planes significativos; es en el estado rector donde puede exigirse que la acción de este se realice con “productividad, economía, eficiencia y eficacia”.

La Constitución Mexicana incorporó nociones y principios conducentes a establecer políticas públicas en los artículos 25 y 26, en los que se otorga al estado la rectoría del desarrollo y la organización de un sistema de planeación democrática, en el que se mezclan los criterios racionales de productividad, dinamismo y permanencia, con los de equidad social; pero es en el artículo 134 donde se ordena que los recursos económicos de que dispongan todas las entidades públicas, *“se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”*

El proceso de gobierno, en consecuencia, se inicia con la formulación de aquellas políticas públicas, cuyo éxito con buenos resultados depende más de la Constitución real que de la formal. Es por esta razón que se ha pasado a un nuevo concepto, el de *políticas de estado*, para connotar que en éstas prevalecen el pacto y el compromiso de todos los sectores, incluido el público, la aportación y disponibilidad de recursos y el control mutuo para garantizar su eficacia. Una política de estado es una política pública basada en el acuerdo y en la ley.

C. Proceso de gobierno y presupuestación.

“Para hacer la guerra se necesitan tres cosas”, escribió el general austriaco Montecucculi en el siglo XVII: “dinero, dinero y más dinero”. Deutsch concluye que lo mismo se aplica en gran medida al gobierno. No puede haber un buen gobierno en la penuria total, aunque la penuria sea el rasgo distintivo de todo gobierno, aun

en los países más ricos. La crisis mundial de principios del siglo XXI corrobora lo dicho, pues al mismo tiempo afectó al primer mundo y a los países pobres, a la empresa privada y a las finanzas públicas, al Estado y al mercado. Sin embargo, esta deplorable situación ha producido un efecto inesperado, puesto que el capitalismo y las grandes empresas han buscado refugio y aceptado la ayuda del Estado para salvarse del naufragio. El fracaso no es atribuible a la política y al gobierno, sino al sistema económico construido por el neoliberalismo. No implica lo anterior que el Estado y la política estén libres de toda culpa, ya que las repercusiones más inmediatas de la crisis se reflejan por doquier en los resultados electorales y en el comportamiento de los ciudadanos frente a los partidos políticos y frente a las instituciones del régimen gubernamental de sus países.

“La capacidad de un gobierno para recaudar dinero y luego gastarlo sensatamente —dice Deutsch— es una prueba principal de su actuación. Si un gobierno debe hacer varias cosas, debe planear tener dinero disponible para todas ellas y también cómo obtener ese dinero.” Y remata diciendo: “Se llama *presupuesto al resumen de tales planes*.”³⁵³ Podemos afirmar que de la planeación y la presupuestación dependen en gran medida los éxitos o los fracasos gubernamentales, es decir, que la *actuación* de los gobiernos se mide por la *eficacia* y la *eficiencia* de su *administración*.

La *actuación* es el resultado producido por una acción intencionalmente realizada que requiere de esfuerzos humanos desarrollados en el contexto de un sistema y de un ambiente social y extrasocietario que los condicionan. La actuación es por ello un logro que no se obtendría de otro modo. “Ningún ser humano u organización tiene que hacer nada para que salga el sol. En cambio, un cuarto que está frío en invierno puede ser calentado por la actuación de una estufa.”³⁵⁴ Toda actuación —dice Deutsch— se mide por el resultado obtenido en comparación con los costos y otras condiciones adversas que hacen improbable

³⁵³ Deutsch, Karl W., *op cit.*, p. 233.

³⁵⁴ *Idem*, p. 231.

su realización. En consecuencia, la actuación implica dos dimensiones: la *eficacia* —hacer que un resultado improbable tenga mayores probabilidades de ocurrir— y la *eficiencia* —la razón entre el cambio de la probabilidad del resultado y los costos que ello implica—.”³⁵⁵

Así, *qué probabilidad existe de que el gobierno mexicano acabe con la extrema violencia e intensidad del crimen organizado*, se responde con términos de *eficacia*; pero, *¿a cuál costo?*, se responde con la categoría de la *eficiencia*. A mayor probabilidad, más eficacia; a menor costo, más eficiencia. La formulación y la ejecución de las decisiones tienen que ver con el sistema político y social en que se producen, con la calidad cibernética de su producción y desde luego dependen de la calidad de la planeación y presupuestación de los programas gubernamentales.

D. Reglas y procedimiento para las decisiones.

La formulación y ejecución de decisiones en un régimen político se sujeta a procedimientos, reglas técnicas y factores socioculturales que pueden ser similares o coincidentes en cualquier tipo de gobierno, trátase de gobiernos democráticos y liberales o de sistemas autoritarios, cerrados y monolíticos. Todo órgano de poder adopta decisiones dirigidas a varios fines a la vez: Satisfacer necesidades colectivas, imponer la propia voluntad aun en contra del criterio de otros (pocos, muchos o todos) y legitimar la posesión y el uso de la autoridad.

A este respecto no podemos dejar a un lado la definición de Estado propuesta por Max Weber como el grupo que reclama con éxito el monopolio del uso exclusivo de la fuerza física legitimada. También es oportuno citar a Juan Jacobo Rousseau, para quien: “El más fuerte no es jamás tan fuerte para ser siempre el Jefe, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber”. Con esta afirmación no sólo resaltamos que todo gobierno está sujeto a reglas,

³⁵⁵ *Ibidem*, p. 231.

tanto en su formación como en su ejercicio, sino también que la legitimación es parte consustancial del proceso gubernamental y que lo recorre y acompaña como la sombra al cuerpo.

Es igualmente importante vincular las decisiones políticas a las reglas que las sujetan y conducen, porque expresan las relaciones entre el poder y el derecho, ecuación no despejada a plena satisfacción a estas alturas del desarrollo histórico de la humanidad. El poder y el derecho, como afirma Bobbio³⁵⁶, son los dos conceptos fundamentales de la filosofía política y la filosofía jurídica respectivamente, de manera que el contraste entre politólogos y juristas proviene de que poder y derecho, siendo las dos caras de una misma moneda deben resolver cuál es el frente y cual el reverso: para los primeros el *frente* es el poder y el *reverso*, el derecho, mientras que para los segundos el anverso es el derecho y el reverso es el poder:

... para el filósofo de la política el problema principal es el de la distinción entre el poder de hecho y el poder de derecho; para el filósofo del derecho en cambio, el problema principal es el de la distinción entre norma válida y norma eficaz.”³⁵⁷ Bobbio confronta a este respecto a Weber y Kelsen y resume genialmente el contraste y la coincidencia de ambos: “En cierto sentido, afirma, se puede decir que Weber y Kelsen llegan a la misma conclusión, a la conclusión de que el poder legítimo se distingue del poder de hecho en cuanto a un poder regulado por normas, pero partiendo de dos puntos de vista opuestos, el primero de la noción del poder que tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo, el segundo de la noción del ordenamiento normativo que tiene la necesidad de la fuerza para volverse efectivo.”³⁵⁸

Legitimidad y efectividad caminan juntos en el proceso de toma de decisiones, trátase de decisiones administrativas–gubernamentales, legislativas y aún jurisdiccionales. Sin embargo, existen explicaciones que parecen exentar del juicio valorativo el análisis político de la toma de decisiones, justificándose en una pseudocientificidad aséptica de “ideologización”.

³⁵⁶ Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo; *Origen y fundamentos del poder político*, Enlace Grijalvo Editores, México, 1985, p. 19–36.

³⁵⁷ *Idem*, p. 22.

³⁵⁸ *Ibidem*, p. 23.

Aunque no totalmente, el *esquema para el análisis político* de David Easton³⁵⁹ se ubica en esta posición, en el que define a la *política* como “la atribución autoritaria de cosas de valor”, lo que reñiría con una concepción democrática y pluralista del gobierno. Sin embargo, el carácter *autoritario* de la asignación de cosas valiosas es más por los medios que por las causas y los fines del poder.

Expongo a continuación un resumen del análisis sistémico de Easton (Traducción propia):

EL ANALISIS SISTEMICO

1.- NOCIONES GENERALES DEL ANÁLISIS SISTEMICO

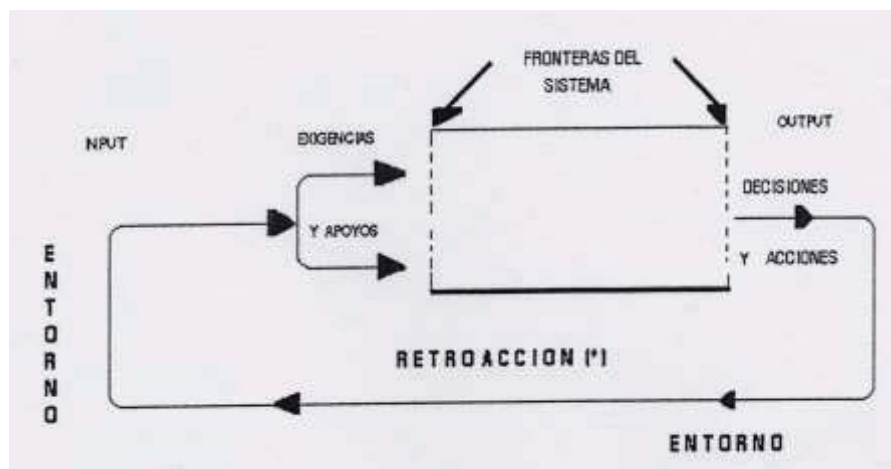
El modelo de Easton se ubica en el cuadro de la Teoría General de los Sistemas. El adopta, para precisar su sistema, una definición de la política muy **sui generis**: “**La política** es la atribución autoritaria de cosas de valor”. Esta definición de variables que componen un sistema es muy arbitrario. La definición del sistema político tiene como objetivo delimitar las **fronteras**; pero la elección de estas fronteras debe ser hecha en función de consideraciones utilitarias, operacionales.

Delimitadas las fronteras del sistema, el análisis sistémico va a versar únicamente sobre las transacciones entre el sistema y su entorno (ambiente). En esto reside la ruptura teórica con el análisis tradicional de los sistemas políticos. Easton apunta que la Ciencia Política se ha preocupado sobre todo por estudiar la estructura interna del sistema político y los mecanismos de toma de decisiones en el interior de este sistema: por ejemplo, ¿Cuál es la influencia del régimen electoral sobre los partidos políticos? ¿Cuál es el rol del presidencialismo en la “democracia mexicana”? etc. Easton propone considerar el sistema político como

³⁵⁹ Basado en la obra de él mismo y en la magnífica síntesis de Jean Pierre Cot y Jean Pierre Mounier, *Pour une sociologie politique*, tomo I, Ed. de Seouil, p. 197–225.

una **CAJA NEGRA** e ignorar lo que pasa en el interior de la misma. El análisis se refiere únicamente a las relaciones del sistema con su entorno: ¿Cuál es la naturaleza de las influencias del entorno o ambiente? ¿Cómo son comunicadas estas influencias en el sistema? ¿Cómo logra el sistema mantener su equilibrio actuando sobre estas influencias? Las cuestiones que el investigador pone en la problemática sistémica son de una naturaleza muy diferente de aquella que plantea el investigador tradicional.

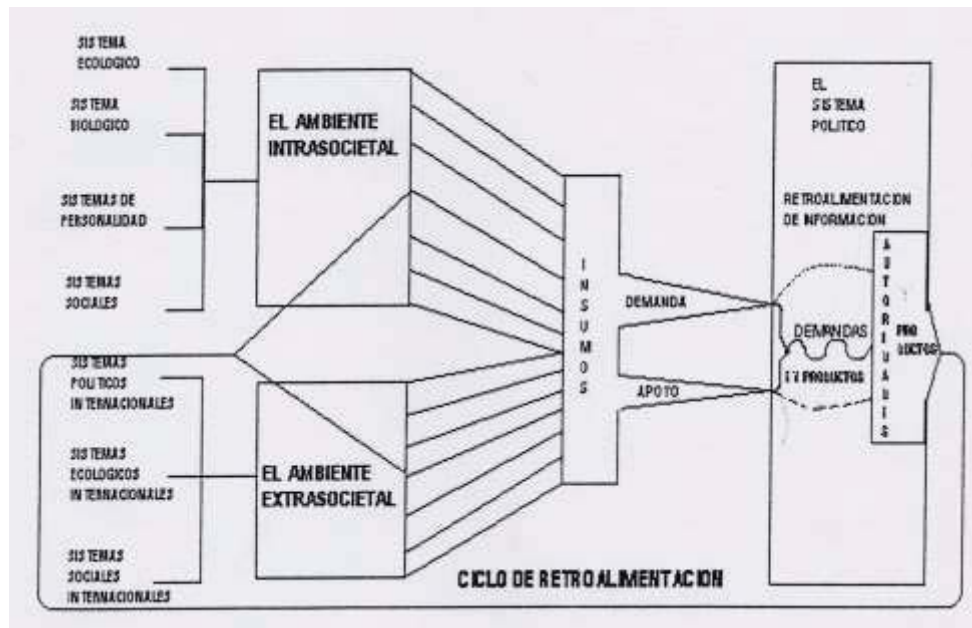
Easton describe las relaciones entre el sistema político y su entorno (o ambiente) bajo la forma de un circuito cibernético cerrado, cuyo modelo simplificado es el siguiente:



Este esquema contiene varias peculiaridades: Se trata de un circuito cerrado. Todas las transacciones entre el sistema y su entorno están incluidas en este circuito. Circuito cerrado, sin principio ni fin, el ciclo cibernético está constantemente en movimiento. No hay primero una demanda, luego una decisión, después una retroacción. La exigencia inicial está igualmente precedida de una retroacción. El ambiente del sistema estudiado comprende dos categorías:

El entorno o ambiente **intrasocietal** está compuesto por el conjunto de los otros sistemas incluidos en la sociedad global, de la que el sistema político es un aspecto. Por ejemplo, el ambiente o entorno del sistema político mexicano

comprendería el sistema económico mexicano, el sistema religioso mexicano, etc. Easton amplía la noción de ambiente más allá de los aspectos sociales de la sociedad global y enlaza el sistema **político**, al sistema ecológico, al sistema biológico, a los sistemas **psicológicos** (*personality systems*) y a los sistemas sociales. El ambiente o entorno **extra-societal** comprende los sistemas exteriores a la sociedad de la cual el sistema político es sólo un aspecto. Tratándose del sistema político mexicano, este ambiente estaría compuesto por los sistemas ecológicos, políticos y sociales internacionales. El esquema completo del sistema político, sus entornos y su funcionamiento es, según Easton, el siguiente:



Como puede verse en el esquema, del entorno o ambiente emanan los **INPUTS** (alimentación), aportes de diversa naturaleza destinados al sistema político.

Easton distingue dos tipos de inputs:

1.- Las **exigencias** (demandas) expresan la opinión de que una asignación autoritaria de cosas de valor debe ser hecha por el sistema político. Por ejemplo, las organizaciones campesinas piden al Congreso que legisle para cambiar el régimen de tenencia de la tierra. La acumulación de exigencias numerosas y a

menudo contradictorias crea una **sobrecarga (stress)** para el sistema. Todo sistema político tiene la capacidad de soportar una cierta sobrecarga. Esta capacidad se manifiesta de diferentes maneras:

Satisfaciendo la exigencia (Aunque los recursos del sistema no son ilimitados);

Reduciendo la sobrecarga mediante un filtro de las exigencias;

Equilibrando o compensando la sobrecarga mediante la creación de **apoyos**; y,

Adaptando el sistema por una modificación interna a la situación creada.

2.- El **apoyo** (support) es la segunda categoría de **input** que recibe el sistema. Mientras que la exigencia por definición **debilita** al sistema, **el apoyo** lo refuerza. Este puede ser una manifestación favorable al sistema, una campaña de prensa destinada a mostrar sus virtudes, o más simplemente el sentimiento difuso de la legitimidad del régimen en la opinión política. Los **outputs** (productos o producción) comprenden las diversas **decisiones y acciones** de las autoridades políticas en respuesta a los inputs; legislación, movilización general, o soluciones que pueden ir desde una reforma constitucional para cambiar el sistema representativo y de partidos, hasta cuestiones triviales como plantar rosales en los camellones. Finalmente, la **retroacción** comprende los efectos de los productos (**outputs**) sobre el ambiente o entorno, efectos que dan nacimiento a nuevas exigencias y a nuevos apoyos.

Es preciso reafirmar algunos conceptos respecto al análisis sistemático de Easton:

1.- LA OBRA DE EASTON: **A system Analysis of Political Life** se ubica en la corriente **behaviourista** (conductista). El sistema político es concebido como un sistema de comportamiento actuado en un conjunto sistemático.

2.- LA NOCION DE SISTEMA SOCIAL: **Un sistema, llamémosle, no está constituido por un conjunto de individuos, sino por un conjunto de roles sociológicos.** Un individuo puede estar dentro o fuera del sistema según el rol que él desempeñe en el momento en que se le considere. Esto también es igual de cierto para las estructuras sociales. Al detallar las etapas del circuito sistémico (expresión de exigencia, reducción de exigencias, expresión de apoyos, decisión, retroacción), Easton define las funciones políticas.

3.- COMO LA ESTRUCTURA SOCIAL CUMPLE NUMEROSAS FUNCIONES ES **MULTIFUNCIONAL**: Por ejemplo, los partidos políticos pueden cumplir sucesivamente la función de expresar exigencias, reducirlas o aún participar en la toma de decisiones. La clasificación de Easton no es una clasificación estructural, sino funcional.

4.- LA EXPRESION DE EXIGENCIAS: es el punto crucial del análisis de Easton:

Puede formularse en términos precisos o vagos. Es dirigida a la autoridad responsable de “asignar cosas de valor”. Puede manifestarse en forma directa (abrir una calle) o en forma indirecta (exigir determinada legislación para fortalecer a un grupo o partido, independientemente del objetivo de la ley).

5.- TODA EXIGENCIA ES FUENTE DE **SOBRECARGA** (STRESS). La sobrecarga, puede ser:

Cuantitativa: acumulación de numerosas demandas.

Cualitativa: provocada por la complejidad de las exigencias dirigidas al sistema.

Es, en este capítulo, que puede entenderse mejor lo relativo a los **grupos de presión.**

6.- AL ENTRAR LAS EXIGENCIAS EN EL SISTEMA, se someten a un mecanismo de regulación, pues no toda necesidad puede convertirse en exigencia. Son los mecanismos de regulación para convertir necesidades en exigencias:

La regulación estructural: Quién puede convertir una necesidad en exigencia.

La regulación cultural: Cuál necesidad puede ser convertida en exigencia.

En el interior del sistema político las propias autoridades políticas pueden convertir necesidades en exigencias, ya sea para satisfacer a su clientela o para mejorar su imagen. Este fenómeno es llamado función de Whithinput, o sea, autoalimentación del sistema político, que es una manifestación suplementaria del carácter multifuncional de la estructura política: No solo resuelve, también problematiza.

7.- LA REDUCCION DE LAS EXIGENCIAS. Es un instrumento de agregación para regularlas. Un número grande de demandas puede ser reducido a unas cuantas alternativas, pues de lo contrario el sistema perecería por sobrecalentamiento. También implica reunir exigencias específicas variadas en una exigencia global. Es el caso de los programas de los partidos políticos. El sistema político contiene estructuras de reducción, es decir, roles o colectividades especializados en la reducción de las demandas. El principal reductor es el partido político. Los procesos de reducción por los partidos varían según el sistema de partidos. Es más fácil en el bipartidismo inglés que en el americano y más fácil en estos dos que en el pluripartidismo italiano.

8.- LOS APOYOS DEL SISTEMA POLÍTICO. La noción de **apoyo**, para Easton, es la variable esencial, que vincula al sistema político con su ambiente o entorno. Sin apoyos el sistema se desplomaría ante la menor sobrecarga. La

noción de apoyo es relativa: su medida depende de la medida de la sobrecarga de demandas.

Según Easton hay tres tipos de apoyo en el sistema político:

- El apoyo de la comunidad política.
- El apoyo del régimen político.
- El apoyo de las autoridades.

9.- LA RETROACCION. Viene a completar el circuito sistémico, e implica el factor dinámico que hace ininterrumpido el proceso de relación sistema-ambiente. Las decisiones son **respuestas**, pero también **fuentes** de nuevas exigencias. El sistema puede responder **directamente** a la exigencia, o **indirectamente**. Pero en el modelo cibernético el sistema político también puede **anticiparse** a la exigencia o puede decidir que la respuesta sea **retardada**, según convenga. Sólo la noción de retroacción (que implica minoría, retroalimentación, **feed back**) permite aprehender el conjunto de respuestas posibles de los sistemas a las demandas a solicitudes de su entorno o ambiente.

E. Variedad en la toma de decisiones.

Lo anterior nos lleva de inmediato a una consideración fundamental: El proceso de toma de decisiones varía si se trata de un gobierno autoritario o de uno democrático, si bien técnicamente las decisiones obedezcan a mecanismos similares. Duverger³⁶⁰ afirma que “todas las ideologías se presentan como universalistas, es decir, que pretenden expresar valores comunes a toda la humanidad. Sin embargo —agrega—, la mayor parte se han elaborado para defender intereses particulares de una categoría social; pero esta defensa es más eficaz si se camufla bajo la apariencia de intereses generales... El ejemplo de la ideología liberal ilustra bien esta situación. Tiene caracteres de ideología de clase,

³⁶⁰ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 101.

pero también caracteres de ideología universal” (particularmente la *libertad* y la *igualdad* de todos los seres humanos, que se consideran indestructibles).

La sociedad contemporánea en el mundo aspira a realizar la política en un contexto de democracia y por medio de mecanismos democráticos. No se eligen gobernantes para que opriman a las colectividades. Si existe la elección del gobernante, debe existir también el cumplimiento del representante, aun cuando se trate de autoridades investidas de mandato representativo y no de mandato imperativo.

En lo que va del siglo XXI (poco más de una década) se ha consolidado el principio democrático como la fórmula dominante de gobierno y convivencia humana. Así lo apuntan todas las teorías y todas las predicciones, así las de aquellos que justificaron el autoritarismo progresista, justiciero y socialista, y también los liberales a ultranza que sobreponían la dictadura del mercado a cualquier acción justiciera desde el poder público. Si esto es así, en los sistemas políticos de hoy no cabe más que la idea y la estructura de la democracia liberal, y es dentro de ella que deben estudiarse y reconocerse los procesos políticos fundamentales como el de la formulación y ejecución de decisiones, que abarca, además de la ley (proceso legislativo y enmiendas constitucionales) *la planeación, presupuestación, operación y evaluación de acciones diversas para alcanzar fines u objetivos y cumplir con las leyes*. Este es un proceso cibernético, que implica el control de resultados para hacer eficaz una acción. “Un control —dice Couffignal— consiste en comparar los resultados obtenidos con las previsiones. Tiene por efecto, en caso de desviación, poner en marcha operaciones correctivas”.

3.1.2. Deliberación y ejecución, fundamento de la separación de poderes.

El gobierno significa tomar decisiones y aplicar la ley; en este sentido, es un proceso que involucra tanto a detentadores como a destinatarios del poder y en su

acepción más amplia es función de los poderes del estado, en su calidad de órganos del mismo. Podemos decir que la toma de decisiones varía si se trata de regímenes autoritarios o autocráticos, o de regímenes abiertos y democráticos.

En la democracia la toma de decisiones va regularmente precedida de un proceso de deliberación, ya sea para elaborar un plan, o bien para ejecutarlo. Sin embargo, no podemos eludir la advertencia de que la deliberación democrática varía si se trata de un gobierno parlamentario, o de uno presidencial. Esto supone igualmente la presencia de procedimientos de negociación política, de presión, de opinión, y de oposición, que son típicos de las democracias. Sin embargo, Deutsch nos advierte que la deliberación ocurre en cualquier organización política, aun en una dictadura, “pero constituye la médula de la política democrática”, porque, agrega, “es un proceso continuo de debate”. Este, desde luego, no sólo ocurre en la arena parlamentaria, o en el seno de los organismos representativos, sino en todo lugar en el que ocurran estos dos hechos: 1° el proceso para establecer fines o metas comunes; 2° los debates de políticas y deliberaciones que se refieran a la elección de *medios* para lograr la meta definida.

Las deliberaciones democráticas³⁶¹, que suponen la realización y presencia de debates, deben ser procedimientos institucionalizados, entendiendo por

³⁶¹ En México existe una antigua tradición de debate parlamentario, que arranca de los primeros años de la lucha por la independencia y que se consolida en los numerosos congresos constituyentes que aprobaron o modificaron las constituciones fundamentales de la nación: 1814, 1824, 1840, 1856 y por último 1917. El hecho de que sólo en muy raras ocasiones se suspendió el funcionamiento del Congreso, da testimonio de que la institucionalización del debate parlamentario es un proceso que en México resulta habitual en sus diferentes periodos históricos, si bien la consolidación parlamentaria se produce a partir de la reforma política de 1977. En poco más de tres décadas, México ha creado un sistema de organización parlamentaria sólido, en el que las reglas del debate y las prácticas correspondientes han proliferado y se han enriquecido. Esto no significa, sin embargo, que el debate esté plenamente institucionalizado en todos los ámbitos del régimen político, pues deja mucho que desear en el contexto electoral, en el que las campañas carecen de profundidad conceptual, de definición ideológica y de confrontación programática, quedando en meras expresiones mercadotécnicas y en no pocas ocasiones, en torneos de infamias, de juego sucio y de calumnias ilegales de las que algunos medios se hacen cómplices.

institución, en el sentido parsoniano³⁶² “una colección ordenada y más o menos formal de hábitos y papeles humanos —es decir, de expectativas de comportamiento entrelazadas— que produce una organización o práctica establecida cuya actuación puede predecirse con alguna confianza.”³⁶³ *Institucionalizar* es transformar una actividad mal organizada e informal en otra altamente organizada. El mejor ejemplo de la deliberación institucionalizada es el de los debates parlamentarios, sujetos a una rigurosa y pormenorizada reglamentación. En efecto, como bien lo elucida Deutsch, la historia del gobierno parlamentario es en cierto sentido la historia del gobierno del procedimiento parlamentario. “Toda una serie de procedimientos que ahora consideramos rutinarios, como los del envío de un asunto a un comité, la presentación de una moción y su modificación, se desarrollaron en el curso de los últimos setecientos años. Una de las razones —agrega— de que en ocasiones no funcionen los esquemas de gobierno democrático en los países nuevos es que no han desarrollado estos hábitos de procedimiento parlamentario.”³⁶⁴

La deliberación y su expresión plástica en el debate presuponen la existencia real de la tolerancia y la pluralidad. No sólo de una poliarquía de gobiernos compartidos, sino de pluralismos partidistas que impliquen opciones y alternativas para los ciudadanos y opciones y alternativas para los gobernantes. Los ciudadanos sin alternativas caminan hacia la despolitización y el abstencionismo anómico, mientras que los gobernantes sin opciones se dirigen a la rutina, la ingobernabilidad, la ineficacia y la peligro de la autocracia y el autoritarismo. La deliberación, en consecuencia, debe darse en muchos ámbitos y a lo largo de todo el proceso gubernamental, desde la planeación, hasta la ejecución y evaluación de las acciones. Requiere, por lo mismo, de participación popular permanente, pero también de claridad representativa; es decir, necesita que quienes deliberan sean

³⁶² Talcott Parsons define las instituciones como “pautas normativas que definen lo que se considera... adecuado, legítimo, o como expectativas de acción o de relación social”. *Essays in Sociological Theory Pure and Applied*, Glencoe, Ill.

³⁶³ Deutsch, Karl W., *op. cit.*, p. 198.

³⁶⁴ *Idem*, p. 198.

portadores de mandatos claros y de sabiduría propia para actuar por sí en beneficio de los demás. Esto no significa que los representantes sean *tabula rasa* y sólo trasmitan o ejerzan el mandato imperativo de las comunidades que los eligieron, sino que deben aportar su propia interpretación de la realidad y de la voluntad popular; en síntesis, no deben ser ejecutores ciegos del mandato *imperativo*, pero deben tener la claridad que les permita ejercer el mandato representativo, cuya teoría “corresponde a la de la soberanía y de la representación nacionales. Si el conjunto de los diputados representa el conjunto de la nación, dice Duverger,³⁶⁵ los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación.” El profesor francés agrega como categoría representativa, a lado de la jurídica, la de representación sociológica, que designa no una relación de derecho entre dos personas, mandante y mandatario, “sino una relación de hecho entre la opinión pública, expresada en las elecciones, y la composición del Parlamento que resulta de ella: la semejanza entre ambos define en este caso la representación. Se dice que los elegidos representan a sus electores no como un mandatario representa a sus mandantes, sino como una fotografía representa el objeto fotografiado.”

Agrega Duverger: “Pero no hay que exagerar ese carácter de ‘fotografía’. Se verá que todo sistema electoral impone a la expresión de la opinión pública un marco preestablecido, que da a la representación una forma determinada: un sistema electoral tenderá a polarizar el voto de dos partidos; otro, a dispersar el voto entre numerosos candidatos, etc. Más que parecerse a una fotografía, en la que el aparato está en actitud pasiva, la elección se parece a un cuadro, donde el pintor interpreta la realidad.”³⁶⁶

³⁶⁵ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, p. 118 y 119.

³⁶⁶ *Idem*, p. 120.

El propio Deutsch enaltece el gobierno representativo y desde luego el gobierno por deliberación, aunque reconoce la tensión entre estos dos conceptos. Con el término *representante*, dice, puede pensarse en cuatro aspectos diferentes:

1º El representante es una verdadera *muestra* de sus votantes, en lo que respecta a sus opiniones, personalidad y circunstancias, de forma tal que sin saber más ni menos que ellos, los refleja perfectamente en sus pasiones, prejuicios y experiencias; parecería, así, un yo espejo de su comunidad.

2º El representante puede ser *simplemente un mensajero* o diputado que obedezca las instrucciones de sus representados. Es el mandato imperativo, ya enunciado.

3º El representante puede actuar como *delegado fiduciario* de sus representados y en beneficio de los intereses de éstos, empleando para ello su mayor conocimiento y habilidad y su experiencia, lo cual lo aleja mucho de la figura de recadero del tipo anterior; y,

4º El representante puede asumir el papel de un *corredor*: “Siempre consciente de la necesidad de ser reelecto, arreglará coaliciones y transacciones entre sus representados, llevará a la práctica cualquier acuerdo que surja, y se mantendrá alerta vigilando a sus representados más influyentes o más económicamente poderosos.”³⁶⁷

Se afirma, así, que un verdadero representante debe ser el producto de la mezcla de los cuatro papeles descritos, aunque sólo el papel del delegado fiduciario, asegura Deutsch, es compatible con la idea de gobierno por deliberación. “Los otros tres conceptos de representante muestra, mensajero, o corredor, no son compatibles. En consecuencia, el proceso real de gobierno representativo, y en particular el de legislación, se asemeja a un líquido burbujeante, con ocasionales deliberaciones tranquilas y frecuentes luchas entre intereses.”

El producto más destacado de la deliberación es la ley, que tiene, entre otras, las siguientes funciones: “permitir que se puedan producir las operaciones del gobierno, que sean técnicamente consistentes entre sí y moralmente legítimas, es decir, consistentes con los principales patrones de valor de la comunidad. Por otra parte, las leyes efectivas limitan las acciones del propio gobierno, en forma que el pueblo pueda saber lo que el gobierno hará.

³⁶⁷ Deutsch, Karl W. *op. cit.*, p. 201-202.

Hasta aquí hemos destacado la legislación y la deliberación legislativa como fórmula de gobierno, pero la separación del proceso de deliberación —legislativa y judicial— de la ejecución de las leyes perdura como la regla básica, la que fundamenta la *separación o división de poderes*. En palabras de Deutsch: “el principio según el cual los poderes legislativo, judicial y ejecutivo deben estar separados y ser independientes entre sí para que se establezca un sistema de controles y equilibrios que limite las facultades del gobierno y salvaguarde los derechos de los individuos. Bajo este arreglo, el poder legislativo delibera y decide acerca de la elaboración de leyes generales; el poder judicial —es decir, los tribunales— delibera y decide acerca de la aplicación de estas leyes generales a casos particulares, y el poder ejecutivo hace efectivas las decisiones de las otras dos ramas.”³⁶⁸

Pero veamos lo que hay detrás de estas instituciones: “Esta doctrina está bien concebida para proteger a los individuos de la policía, a los civiles de los militares y, a los propietarios, de la expropiación y el recaudador de impuestos. Estimula a los gobiernos a esperar antes de actuar, y a actuar menos y no más. La formularon en el siglo XVIII Montesquieu y otros teóricos de la Ilustración que trataban de proteger los derechos de individuos relativamente ricos o autosuficientes contra el régimen absolutista, a riesgo de volver más lento al gobierno y, en ocasiones, más débil (...) El mejor equilibrio entre la libertad y la rapidez es, pues, una cuestión de intereses de grupos, así como de diseño político.”³⁶⁹ Este diseño es la forma de gobierno, particularmente por lo que respecta a sus expresiones en la democracia liberal–constitucional.

Para Duverger, en efecto, esta concepción (de Locke y Montesquieu, básicamente) filosófica–jurídica de tres poderes que estarían, por naturaleza y por esencia, separados, es discutible. En realidad, afirma, esta teoría abstracta

³⁶⁸ *Idem*, p. 205.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 205.

constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente.”³⁷⁰

Con lo anterior se fundamenta la afirmación valorativa de que la división o separación de poderes es una garantía de las libertades individuales y una prerrogativa del ciudadano, en la medida en que evita que la concentración o reunión de los poderes en un solo individuo u órgano produzca gobiernos despóticos o autoritarios, caracterizados por la naturaleza personalista del autócrata en el ejercicio del poder. Pero aun en las democracias constitucionales contemporáneas, la separación de los poderes cumple algunas funciones alternativas no determinadas específicamente en los textos constitucionales:

- 1º Marca la responsabilidad política en el ejercicio del poder, dado que la conducción del Estado se le asigna al Ejecutivo, mientras los otros dos poderes lo delimitan (el Legislativo) y lo controlan (el Judicial).
- 2º Permite determinar el carácter y la naturaleza de cada uno de los poderes.
- 3º Facilita identificar el centro de imputación de la legitimidad de un régimen político.
- 4º Gobernar implica ordenar, conducir, orientar, ejecutar. Gobierno, mando, autoridad y poder son términos de concurrencia política, pues todo gobierno es una forma de conducir a la *polis*, a la comunidad política, ya sea ésta local o nacional. El gobierno es al mismo tiempo el órgano y la función que éste realiza, de manera que el presidente y las secretarías de Estado, o el primer ministro y el gabinete, son órganos gubernamentales, pero fijar por ejemplo la política educativa o de salud, la apertura y el sostenimiento de escuelas o la construcción y operación de hospitales, es

³⁷⁰ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 178–179.

una función gubernamental a cargo de las secretarías o ministerios correspondientes. El gobierno se observa como el conjunto de los gobernantes y se identifica con las actividades de orden público que tienen que ver con la prestación de servicios o la imposición de cargas y obligaciones a los ciudadanos del Estado. Tan es gobierno recolectar la basura diariamente o prender los arbotantes, como cobrar impuestos y perseguir delincuentes. Sin embargo, hay quienes circunscriben el gobierno a la realización efectiva del bien común y aquellos que lo limitan a la función represiva.

3.1.3. Gobierno y administración.

En la teoría política hay criterios que pretenden distinguir entre *gobierno* y *administración*, afirmando como lo hace J. Dabin, que mientras el gobierno se dirige a los *hombres*, la administración tiene que ver con las *cosas*. Así, se administran los bienes, los recursos, los presupuestos, los edificios, los servicios públicos, los impuestos; pero se gobiernan los individuos, los ciudadanos, las comunidades, los estados, las naciones, en tanto que implican seres humanos que actúan e interactúan con los gobernantes. El gobierno busca el bien común, la equidad, la justicia, la libertad, el bienestar; mientras que la administración pretende la eficacia, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, o como establece el artículo 134 de la Constitución mexicana: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se *administrarán*^{*} con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

Podríamos afirmar, en consecuencia, que dos funciones fundamentales del Estado son el gobierno y la administración, que ocurre sistemáticamente e institucionalmente en todo el aparato estatal, es decir, en los tres poderes, en los

* Subrayado del autor.

órdenes de gobierno y en la administración pública centralizada y paraestatal. Administrar, sin embargo, es la función dominante del Poder Ejecutivo, mientras que gobernar es cualitativamente de mayor incidencia en el Legislativo y el Judicial. No obstante lo anterior, según lo expusimos al principio de este apartado, el Gobierno en su expresión más reducida se identifica con el gabinete o con las secretarías y dependencias, o sea, con quienes integran la Administración Pública.

Una consecuencia de lo expuesto, es que la distinción entre gobierno y administración marca una diferencia de grado en las acciones políticas de ejercicio de la autoridad y no una distinción esencial, pues si bien los que administran están encargados de los recursos materiales, no por ello se alejan de las necesidades humanas colectivas que los legitiman; e igualmente, quienes gobiernan en busca de consensos, libertades, justicia o equidad, pueden alcanzar más rápido o más ampliamente estos valores si cuentan con los recursos materiales que faciliten el acceso al bienestar y a la misma felicidad de los gobernados. Esto significa que la buena administración legitima al gobierno y que, en consecuencia, una mala administración tiende a deslegitimar al gobierno, aun cuando éste proceda de una elección legítima. Lo dicho tiene que ver con la distinción que vulgarmente se hace entre legitimación por el origen del poder (la elección, por ejemplo) y legitimación por el ejercicio. La pregunta que ocurre, a todas luces evidente, es si puede existir un buen gobierno con mala administración, lo cual parece contradictorio. Al calificar la actuación del gobierno aludimos a la calidad de su administración, calificación que en un régimen democrático se realiza a través del juicio popular o la opinión pública y en los órganos representativos parlamentarios, a través del debate de demandas y reivindicaciones, o del que se genera en la aprobación de las leyes y del presupuesto, o en la revisión de los gastos y la cuenta pública.³⁷¹

³⁷¹ La Constitución mexicana alude a los dos conceptos, gobierno y administración, en dos diferentes Títulos. El gobierno está “regulado” en el Título Segundo, Capítulo I, “De la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno”. Los artículos 39 y 40, en lo conducente, determinan: “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

A la luz de los preceptos constitucionales es fácil advertir que gobierno y administración pueden ser considerados como dos categorías conceptuales de la política y del derecho Constitucional, pero también pueden ser vistos como las dos caras de una misma moneda, en tanto son la expresión del movimiento dinámico de los poderes públicos. Esto significa que la división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no puede ocultar que a través de cada uno de ellos y, en su conjunto, el Estado gobierna y administra, claro, con diversos grados de intensidad, como ya quedó dicho.

3.1.4. La base constitucional del gobierno (el modelo mexicano).

El artículo 40 de la Constitución mexicana establece que la forma de gobierno es una *república representativa*, lo cual significa que el poder está dividido, y que los gobernantes son elegidos periódicamente en elecciones libres y sinceras, celebradas a cielo abierto, mediante procedimientos democráticos. Esta república no es aristocrática, sino democrática³⁷² entendiendo que la democracia reconoce que todos los hombres nacen libres e iguales y que el pacto social que los une garantiza sus libertades, mientras que la igualdad, en criterio de Rousseau, fundamenta la elección y el sufragio universal, puesto que si todos los hombres son iguales, alguien puede gobernar sólo si los demás le otorgan su consentimiento (no el *consenso*) a través del voto. Por eso el ginebrino expresaba:

“Artículo 40. 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”.

La administración se encuentra regulada en el Capítulo III del Título Tercero de la Carta Magna, dedicado al Poder Ejecutivo. El 89, consagra las facultades y obligaciones del Presidente de la República, mientras que el siguiente precepto determina:

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”

³⁷² Cfr. Montesquieu, quien distingue precisamente la república aristocrática de la república democrática.

“El derecho de voto es un derecho que no puede ser arrebatado a los ciudadanos por nada.” (*Contrato Social*, III-I) Pero el gobierno democrático sin administración conduce a la demagogia, el desorden y el caos; mientras que la administración sin gobierno, nos lleva a la autocracia efectista, a la tecnocracia, a la burocracia sin sociedad. La fórmula debe ser, entonces, gobernar administrando y administrar gobernando, como en realidad lo proponen y disponen las constituciones políticas modernas, con base en las cuales pueden formularse políticas públicas que tengan como fin último a los individuos, las familias, las comunidades humanas, la sociedad. No podemos olvidar a este respecto, que la máxima de la dictadura porfirista fue: “*poco gobierno y mucha administración*”, lo que traducido al lenguaje actual sería: poca democracia y mucho Estado.

3.1.5. Sistema político y efectividad del gobierno, según Lijphart.

A. El sistema político y sus dimensiones.

Independientemente de que por sistema político entendemos un complejo de instituciones referidas al poder, en especial al poder del Estado, o bien un régimen gubernamental en su contexto socioeconómico y cultural, o ideológico, cuando nos referimos a *un sistema político* singularizamos la realidad de cierto país ubicándolo dentro de un modelo o tipo dominante en el mundo.³⁷³ Es cierto que las autocracias y los autoritarismos están en retirada; también que la democracia no termina de sentar sus reales en un mundo globalizado en crisis con el neoliberalismo en retirada, con un mercado libre maltrecho y un Estado en

³⁷³ Todavía sigue siendo válida la siguiente explicación de Maurice Duverger: *Un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y momento dados, constituyen un “régimen político”*; en cierto modo, los regímenes políticos son las instituciones políticas. Los regímenes políticos son como constelaciones cuyas estrellas son las instituciones políticas. Los regímenes políticos constituyen conjuntos coherentes y coordinados de instituciones, en los que es difícil separar los diferentes elementos. Hay una estrecha interdependencia entre todas las instituciones de un mismo régimen, como la hay también entre el régimen político y las estructuras económicas, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en que se desenvuelve. Cuando se quiere destacar la interdependencia entre un régimen político y el contexto social en que se desarrolla, se habla más bien de “sistema político”. (*Instituciones políticas y derecho constitucional*, Quinta reimpresión de la Sexta edición, Ariel, 1996, p. 65.).

reconstrucción.³⁷⁴ Sin embargo, la democracia se sigue abriendo paso como el ideal permanente e imperecedero de los pueblos que pugnan por libertad y justicia, de tal manera que estos ideales forman parte de la cultura política, aun en países con tradiciones muy autoritarias, y están incluidos en sus procesos políticos fundamentales, o sea, tanto en sus constituciones escritas o formales, como en su constitución real; es decir, que se trata de regímenes constitucionales en el sentido de Loewenstein o de Lasalle.

Para los efectos de un estudio como el presente, no basta con una taxonomía de los sistemas democráticos, sino también de un análisis del desempeño de los diferentes tipos de democracia con respecto a un gran número de políticas públicas.³⁷⁵ Hay que responder a la pregunta que se hace A. Lijphart; “¿Es importante para las políticas públicas y la efectividad del Gobierno el tipo de democracia?”. Este autor hace una interesante distinción entre dos principios que orientan a dos tipos de democracia: el *principio mayoritario* y el *principio consensual*. Afirma que el modelo mayoritario se acerca más al ideal democrático de “gobierno del y para el pueblo” que el gobierno por y de acuerdo con una minoría, pero que existe una respuesta alternativa y es el gobierno del “mayor número de gente posible”, o sea, el gobierno consensual o por consenso. En este caso, se acepta el gobierno de la mayoría como un requisito *mínimo*, pues lo que busca es maximizar el tamaño de esas mayorías: “Sus normas e instituciones pretenden una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno deberá seguir.”³⁷⁶ Sostiene igualmente que la mayoría en el sistema mayoritario es escasa y a veces sólo relativa, mientras que el modelo consensual divide, dispersa y limita el poder de diferentes maneras. El modelo mayoritario, entonces, se expresa como excluyente, competitivo y de confrontación, mientras el consensual privilegia la inclusión, el pacto y el compromiso. La consensual es una “democracia de negociación”. Lijphart deduce

³⁷⁴ Fukuyama, Francis. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, S.A., Barcelona, 2004.

³⁷⁵ Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*, Ariel, 1ª edición, 2000, p. 7.

³⁷⁶ *Idem*, p. 14.

diez diferencias entre estos dos modelos, en una dicotomía de cinco diferencias cada una: la dimensión *ejecutivo–partidos* y la dimensión *federal–unitaria*, que agrupamos de la siguiente manera:

DIMENSIÓN EJECUTIVO–PARTIDOS	
Democracia de principio mayoritario	Democracia de principio consensual
1. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único.	1. División del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas.
2. Relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en las que el ejecutivo domina.	2. Equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo.
3. Bipartidismo.	3. Sistemas multipartidistas.
4. Sistemas electorales mayoritarios desproporcionales.	4. Sistemas de representación proporcional.
5. Sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre los grupos.	5. Sistemas de grupos de interés coordinados y corporatistas orientados al compromiso y a la concertación.

DIMENSIÓN FEDERAL–UNITARIA	
Democracia de principio mayoritario	Democracia de principio consensual
1. Gobierno unitario y centralizado.	1. Gobierno federal y descentralizado.
2. Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral.	2. División del poder legislativo en dos cámaras, igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente.
3. Constituciones flexibles que admiten enmiendas mediante mayorías simples.	3. Constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías calificadas.
4. Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación.	4. Sistemas en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos o constitucionales.
5. Bancos centrales que dependen del ejecutivo.	5. Bancos centrales independientes.

De acuerdo con expertos como Carl J. Friedrich, el federalismo constituye un modelo bidimensional y por lo tanto tiene un significado primario y uno secundario. El primario implica una división garantizada entre el gobierno central y los gobiernos regionales, en tanto que el secundario se caracteriza por el fuerte bicameralismo, la constitución política rígida y una muy estricta revisión constitucional de leyes y actos de gobierno.

Por otra parte, hay que reconocer que los planteamientos expuestos se sustentan en afirmaciones como aquella que establece que una oposición política

fuerte es “la condición *sine qua non* de la democracia contemporánea” y su objetivo primordial es “convertirse en gobierno”.³⁷⁷ Este punto de vista —dice Lijphart— se basa en el supuesto mayoritario que la democracia implica un sistema bipartidista (o posiblemente dos bloques de partidos opuestos) que van alternándose en el gobierno, pese a que los gobiernos de los sistemas más multipartidistas y consensuales tienden a ser coaliciones, por lo cual un cambio de gobierno en estos regímenes puede consistir únicamente en una mutación parcial en la composición del partido en el poder y no en el acceso de la oposición al gobierno. A este respecto, hay quienes afirman que la democracia sólo existe si se da la alternancia como una secuela regular del sistema, o si se produce como efecto de la transición, que es una de las expresiones del proceso constituyente de un régimen político. Sin embargo, tomemos en cuenta lo que dice Samuel P. Huntington, quien llega incluso a proponer una “prueba de doble alternancia”, según la cual, “una democracia puede considerarse consolidada si el partido o el grupo que toma el poder en las elecciones iniciales durante la transición [a la democracia] pierde las siguientes elecciones y pasa el poder a los ganadores de las mismas, y si éstos, a su vez, lo pasan sin problema alguno a los vencedores de las elecciones ulteriores”. Esta tesis de la doble alternancia sucesiva, fundada en datos empíricos recogidos por Lijphart en su estudio, no considera la ocurrencia de la alternancia en diversas etapas.³⁷⁸

Respecto a las diferencias en la dimensión *ejecutivo–partidos*, la propuesta de Lijphart no prevé (y tampoco era de esperarse que así fuera), hipótesis de gabinetes negociados entre la mayoría y la oposición sin que medien “amplias coaliciones multipartidistas”, ni el fenómeno que ocurre en México, de negociación entre el Ejecutivo y la oposición, o entre fracciones legislativas sin mayoría absoluta (una del PAN en el gobierno y otra del PRI en la oposición), para la

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 17.

³⁷⁸ Esto parece estarse experimentando en México, cuyas elecciones intermedias más recientes (2009) parecen anunciar la vuelta del PRI al poder [presidencial] en el año 2012, en el que se renovarían los poderes Ejecutivo federal (Presidente de la República) y los miembros totales de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

conformación de órganos del Estado, tanto el Poder Judicial Federal (Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Consejeros de la Judicatura Federal), como titulares o integrantes de otros órganos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal Electoral (IFE), el Banco de México y la Auditoría Superior de la Federación, por citar sólo los más importantes.

Falta igualmente incluir en la dimensión *federal-unitaria*, la hipótesis del sistema mixto en la representación popular —diputados y senadores— en las cámaras federales, y la mixtura de un sistema bicameral a nivel de la federación y sistemas unicamerales en los estados y entidades federativas.

Sin embargo, resulta admirable el desarrollo que logra Lijphart de las características de los sistemas *mayoritario* (el modelo *Westminster* de democracia) y *consensual*. El *modelo Westminster* alude a que el Parlamento del reino Unido se reúne en el palacio de *Westminster* de Londres y ha recibido el reconocimiento universal y la adhesión de los norteamericanos, empezando por un famoso politólogo que fue el Presidente Woodrow Wilson.³⁷⁹ La admiración suscitada por el tipo de régimen británico derivaba probablemente de que había sido el producto del devenir político inglés que eliminó los poderes del rey y de la aristocracia y depositó la soberanía en el Parlamento, el cual en realidad era manejado por el Ejecutivo. Veamos como explica Lijphart³⁸⁰ las características anotadas del modelo mayoritario, para de allí derivar conclusiones:

B. Modelo mayoritario.

³⁷⁹ Lijphart, *op. cit.*, p. 21, reseña: *En los escritos de su primera etapa llegó [W. Wilson] a propugnar la abolición del gobierno presidencialista en los Estados Unidos y la adopción, en su lugar, del gobierno parlamentario de corte británico. Tales puntos de vista los han mantenido asimismo muchos otros observadores no británicos de la política británica, y muchos de los rasgos del modelo Westminster han sido exportados a otros países como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y la mayor parte de las antiguas colonias británicas de Asia, África y Caribe, un vez que lograron su independencia. Wilson hacía referencia al gobierno parlamentario correspondiente al modelo Westminster como “la moda del mundo”.*

³⁸⁰ *Idem*, p. 22–41.

a) *Concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa.*

El órgano de gobierno británico que goza de mayor poder es el gabinete. Por lo general, está compuesto por miembros del partido que ostenta la mayoría de escaños en la Cámara de los Comunes, y la minoría no forma parte de él. Los gabinetes de coalición son muy raros. Dado que en el sistema bipartidista británico los dos partidos principales poseen aproximadamente la misma fuerza, el partido que vence en las elecciones representa poco más de una mayoría estrecha, y la minoría es relativamente amplia. Por tanto, el sistema británico a base de un gabinete de un solo partido con mayoría escasa es la perfecta encarnación del principio del gobierno de la mayoría: otorga un vasto poder político para gobernar como representante de y en interés de una mayoría que no tiene proporciones abrumadoras. Así, una amplia minoría se ve excluida del poder y condenada a ejecutar el papel de oposición.³⁸¹

Si un mismo partido prolonga su estancia en el gobierno por varios periodos (como ocurrió con Margaret Thatcher), la democracia mayoritaria puede llegar a parecerse a una dictadura. De esto se derivan las críticas más acervas al modelo *Westminster*.

b) *El predominio del gabinete.*

El Reino Unido posee un sistema parlamentario de gobierno por el que el Gabinete depende de la confianza del Parlamento. En teoría, dado que la Cámara de los comunes puede votar a favor de retirar el poder al Gabinete, lo “controla”. En realidad, la relación está invertida. Como quiera que el Gabinete se compone de los líderes de un partido mayoritario cohesionado en la Cámara de los Comunes, normalmente se ve respaldado por la mayoría en dicha Cámara y puede confiar en permanecer en el poder y sacar adelante sus propuestas legislativas. Así, el Gabinete domina claramente frente al Parlamento.³⁸²

Por lo transcrito, el sistema *Westminster* provoca resultados prácticos similares a un régimen presidencial con partido dominante, no así con un bipartidismo indisciplinado como el de los Estados Unidos. De esto se deduce el por qué de las preferencias del Presidente Wilson.

³⁸¹ *Ibidem*, p. 22.

³⁸² *Ibid*, p. 23.

c) *El sistema bipartidista.*

La política británica está dominada por dos grandes partidos: el partido Conservador y el partido Laborista. [Hay otros pequeños, como el Liberal, el Socialista y el Demócrata Liberal, que no distorsionan el bipartidismo]... La hegemonía de estos dos grandes partidos ha sido especialmente destacada entre 1950 y 1970. Conjuntamente, en las siete elecciones celebradas durante ese periodo nunca obtuvieron menos del 87.5% de los votos y del 98% de los escaños en la Cámara de los Comunes.³⁸³

La sobrerrepresentación es evidente, dado el sistema electoral mayoritario, pero también destaca que este bipartidismo es unidimensional, es decir, que las diferencias entre uno y otro se concentran en un sólo aspecto: el socioeconómico. Uno representa el centro–izquierda; el otro, el centro–derecha.

d) *El sistema de elecciones mayoritario y no proporcional.*

La Cámara de los Comunes es un amplio órgano legislativo compuesto por un número de miembros que oscila entre los 625 de 1950 y los 659 de 1997. Los miembros son elegidos en distritos uninominales de acuerdo con el método de la mayoría relativa, que en el Reino Unido suele ser llamado sistema “del que llega primero”, es decir, gana el candidato que obtiene mayoría de votos o, si no consigue la mayoría, el que obtiene la minoría más amplia.³⁸⁴

Así visto, se puede criticar éste como un sistema de brutal mayoritarismo. En cada distrito, el que gana, gana todo; el que pierde, pierde todo. La única compensación es el reparto de mayorías entre los dos grandes partidos en las circunscripciones, que puede equilibrar las fuerzas. Sin embargo, el sistema mayoritario, sin componente proporcional, es adverso a los partidos pequeños, que no pueden crecer, y permite que la alternancia se funde en la demagogia. En efecto, como afirma Graham Wilson,³⁸⁵ “los dos partidos principales poseen una

³⁸³ *Ibid*, p. 24. [En las últimas elecciones parlamentarias inglesas (6 de mayo de 2010), los resultados reflejaron una mayor incidencia electoral de los partidos pequeños].

³⁸⁴ *Ibid*, p. 26.

³⁸⁵ *Ibid*, p. 27.

dilatada historia en favorecer las reformas básicas, pero sólo hasta que llegan al poder. Entonces dan marcha atrás ante cambios tales como una reforma electoral que pudiera serles adversa”.

e) *Pluralismo de grupos de interés.*

Al concentrar el poder en manos de la mayoría, el modelo Westminster de democracia establece un modelo de gobierno contra la oposición que propicia la competencia y el enfrentamiento. (...) Éste contrasta con el corporatismo de grupos de interés, en donde tienen lugar reuniones regulares entre los representantes del Gobierno, los sindicatos de trabajadores y las organizaciones empresariales que buscan acuerdos en materia de políticas socioeconómicas... La concertación se ve favorecida si los grupos de interés son relativamente pocos, amplios y poderosos en cada uno de los principales sectores operativos... Por el contrario, el pluralismo implica una multiplicidad de grupos de interés que ejercen presiones en el Gobierno de forma competitiva y falta de coordinación.³⁸⁶

En países como México, un corporatismo como el enaltecido por Lijphart, en contraposición al pluralismo típico del modelo mayoritario, alude a una fórmula autoritaria en la que el Estado tiene asomos de corporativismo, razón por la que es rechazado en forma por demás vehemente. Sin embargo, la Constitución vigente, pese a carecer de un capítulo económico, posee en su apartado relativo a las *garantías individuales*, [hoy “de los derechos humanos y sus garantías”] el mandato (Artículo 25) de que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, para lo cual “planeará, coordinará y orientará la actividad económica nacional”, además de que previene: “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...”, con lo cual queda de manifiesto que debe impulsar la organización de los sectores productivos y pactar con ellos las estrategias correspondientes.

³⁸⁶ *Ibid*, p. 27.

Independientemente de que la rectoría económica del Estado es en realidad muy discutible, pues la inversión pública ocupa un lugar secundario y marginal frente a la inversión privada nacional y extranjera, las organizaciones productivas cupulares están cada vez más descoordinadas y se manejan con plena libertad frente a los requerimientos del mercado y del propio Estado. El sistema de los grupos de interés en México, como en Gran Bretaña, es pluralista, y cada vez es menos frecuente la concertación y la unidad de propósitos alrededor de un plan bien trazado y convenido. Si acaso hay acuerdos o coincidencias, en el sentido de que no es conveniente más Estado y que importa más la desregulación que la legislación.³⁸⁷

f) El gobierno unitario y centralizado.

El Reino Unido es un Estado unitario y centralizado. Los gobiernos locales realizan una serie de funciones importantes, pero son criaturas del gobierno central y sus poderes no están garantizados constitucionalmente (como ocurre en el sistema federal). Es más, a nivel financiero dependen del gobierno central.³⁸⁸

El federalismo y la descentralización se avienen más y mejor con las democracias, y al revés, el centralismo unitario camina mejor de la mano del autoritarismo. Como afirman algunos teóricos: El federalismo es una descentralización extrema, mientras que la descentralización es un federalismo atemperado. Pero no necesariamente el gobierno (o mejor dicho: el Estado) unitario es un freno a la democracia, y la prueba la pueden dar España, desde luego, y la propia Francia, donde la descentralización administrativa permite una gran participación de las comunidades locales en la toma de decisiones colectivas. Al revés, el federalismo aparente, sólo expresado en la Constitución semántica, puede coexistir con un centralismo de hecho que reduce las posibilidades de la democracia real.

³⁸⁷ Hay que resaltar que una situación así justifica y requiere la existencia o creación de órganos lo más autónomos posible, reguladores de actividades estratégicas o fundamentales, como la energética, de telecomunicaciones y la de competencia económica.

³⁸⁸ *Ibid*, p. 28.

g) La concentración del Poder Legislativo en una legislatura unicameral.

Gran Bretaña vive un cuasiunicameralismo en razón del único poder de la Cámara Alta, que consiste en la demora que pueden ejercer los lores para la entrada en vigor de leyes en materia de finanzas (un mes), o de un año en todas las demás. Fuera de esto, el régimen es prácticamente unicameral desde 1911. El sistema bicameral es en exceso asimétrico, lo cual no ocurre en otros sistemas como el norteamericano o el mexicano. Una segunda Cámara permite la realización de varias funciones, todas ellas favorecedoras de la toma de decisiones equilibrada y democrática. Una segunda Cámara modera a la otra; sirve como Cámara de reflexión y enmienda y permite, en el caso federalista, asegurar la igualdad de los Estados en la conformación de la voluntad nacional. El unicameralismo gana en eficacia lo que pierde en moderación y equilibrio, pero puede ser también un factor de conservadurismo, regresión, detenimiento u obstrucción a los cambios y reformas importantes y necesarias para el régimen. En el caso británico, “existe una fuerte opinión a favor de reformas que van desde la eliminación del derecho de voto de los miembros hereditarios hasta la abolición de la Cámara de los Lores”. Según Lijphart, “La transición del cuasi-unicameralismo no supondría un paso difícil: podría decidirse mediante mayoría simple en la Cámara de los Comunes y, si los Lores se opusieran, solamente se demoraría un año”.³⁸⁹

En México, el bicameralismo funciona como expresión de la democracia representativa y también del federalismo. Cada vez es más funcional este sistema, aunque hay voces aisladas que piden la desaparición del Senado, con el mezquino argumento de su costo económico y su aparente obstruccionismo a los cambios originados en la colegisladora. En el pasado (con la Constitución de 1857), estos argumentos triunfaron, pero su victoria fue efímera y pírrica. Hay que reconocer, no obstante, que en el régimen mexicano coexiste el bicameralismo en el orden federal, con el unicameralismo de las entidades federativas, pues la Ley

³⁸⁹ *Ibid*, p. 30.

Fundamental no contempla dos Cámaras en estas últimas. Durante el siglo XIX, los Estados de la República contaban con un Senado, lo que desapareció al considerarse una excentricidad histórica.

h) La flexibilidad constitucional.

Gran Bretaña posee una Constitución no escrita, en el sentido de que no existe un documento escrito que defina la composición y los poderes de las instituciones gubernamentales y los derechos de los ciudadanos. En su lugar, éstas se hallan recogidas en una serie de leyes básicas —como la Carta Magna de 1215, la Declaración de Derechos de 1689 y las Leyes sobre el Parlamento de 1911 y 1949—, los principios de derecho común, las costumbres y las convencionales.³⁹⁰

Habría que preguntarnos si aquella flexibilidad es un lastre o una ventaja para la democracia. Es cierto que las mayorías calificadas obligan al consenso, pero también provocan el entrampamiento y la inmovilidad. Una Constitución rígida como la mexicana, la cual exige mayorías calificadas y votaciones de la mayoría de las legislaturas de los Estado para aprobar una reforma constitucional, ha sido enmendada varios cientos de veces en aproximadamente noventa años, mientras que la Constitución flexible británica ha permanecido sin grandes modificaciones durante varios siglos.

i) La ausencia de revisión judicial.

La otra implicación de una constitución no escrita es la ausencia de revisión judicial —dice Lijphart—. No existe documento constitucional alguno que posea el estatuto de ley superior frente al cual los tribunales puedan confrontar la constitucionalidad de la legislación regular. Aunque, normalmente, el Parlamento acepta las normas de la Constitución no escrita y se siente obligado por ellas, formalmente no lo está. Por tanto, en lo tocante a modificar e interpretar la Constitución puede decirse que el Parlamento —es decir, la mayoría parlamentaria— goza de autoridad última y soberana.³⁹¹

La soberanía parlamentaria cobra grado de plenitud en el sistema británico, lo cual no puede ser considerado como óptimo, pues una nota del Estado de

³⁹⁰ *Ibid*, p. 30.

³⁹¹ *Ibid*, p. 30.

Derecho es la supremacía constitucional y la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes. La revisión por vía política parlamentaria acarrea vicios y excesos que no pueden permitirse. En el caso de México, el Amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales a cargo de tribunales federales y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de Tribunal Constitucional, es una garantía de la existencia democrática de un Estado de Derecho.

j) Un banco central controlado por el Ejecutivo.

Los bancos centrales son los responsables de la política monetaria y se considera que los bancos independientes son mejores a la hora de controlar la inflación y de mantener la estabilidad de los precios que los bancos que dependen del ejecutivo. Sin embargo, la independencia del Banco Central entra claramente en conflicto con el principio del modelo Westminster de concentrar el poder en manos del Gabinete de mayoría de un solo partido.³⁹²

Dado que el Banco de Inglaterra no ha sido capaz de actuar con independencia, se supone que el modelo mayoritario está sujeto a cierto autoritarismo económico del Gabinete. En el caso mexicano, nos acercamos al modelo consensual aún en este rubro, pues el Banco de México es, por disposición constitucional, autónomo, si bien la designación de sus dirigentes es hecha por el Presidente de la República con aprobación del Senado.³⁹³

³⁹² *Ibid*, p. 31.

³⁹³ La Constitución Mexicana en su artículo 28, párrafos sexto y séptimo establece: El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración". También determina: "Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento"

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. 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 con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (*beneficencia, sic DOF 20-08-1993*). Las

C. El Modelo consensual.

En contraste con el sistema democrático mayoritario, el modelo consensual de democracia ofrece precisamente el reverso de la moneda. Por principio, la máxima de que las mayorías deberían gobernar y que las minorías deberían estar en la oposición, es cuestionada por el modelo consensual. El Premio Nobel de Economía, *sir* Arthur Lewis, ha dicho con energía que la ley de la mayoría y el modelo político de gobierno frente a la oposición que ésta implica pueden interpretarse como antidemocráticos por tratarse de principios excluyentes. Para este personaje, el significado primordial de democracia es que “todos los que están afectados por una decisión deberían tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos”.³⁹⁴ Igualmente afirma: “Impedir que los grupos perdedores participen en la toma de decisiones es una clara violación del significado primordial de democracia. La manera de rebatir estas afirmaciones contundentes es señalando dos cosas: 1° Que la exclusión de la minoría se modera alternando mayorías y minorías en el gobierno, de tal manera que quien hoy es minoritario puede convertirse en mayoritario en las próximas elecciones, en lugar de permanecer en la oposición; y 2° que los intereses y las preferencias de los votantes son razonablemente satisfechos por las políticas gubernamentales del otro partido, de manera que el sistema se acerca a la definición de democracia como “gobierno *para* el pueblo”.

Lo anterior, es posible en sociedades homogéneas, pues en otras menos homogéneas no es alcanzable cumplir ninguna de estas condiciones. “Especialmente en *sociedades plurales* —dice Lijphart— sociedades que se hallan profundamente divididas por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturales, étnicos o raciales en auténticas subsociedades separadas que cuentan

personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

³⁹⁴ Cfr. Lijphart, Arend. *op. cit.*, p. 43.

con partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación propios —es probable que la flexibilidad necesaria para conseguir una democracias mayoritaria no exista—. Bajo estas condiciones —sigue—, el gobierno de la mayoría no sólo es antidemocrático sino también peligroso, puesto que las minorías a las que constantemente se les niega el acceso al poder se sienten excluidas y discriminadas y son susceptibles de perder su lealtad al régimen”. Se presagia, con frecuencia, en tales hipótesis, “más que una democracia, una dictadura de la mayoría, así como luchas civiles. Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que haga hincapié en el consenso en lugar de en la oposición, que incluya más que excluya y que intente maximizar el tamaño de la mayoría gobernante en lugar de contentarse con una mayoría escasa: la democracia consensual.”³⁹⁵

Ejemplos de modelo consensual, Suiza, Bélgica y la Unión Europea, en las que prevalece:

1. División del Poder Ejecutivo en los gabinetes de amplia coalición.
2. Equilibrio de Poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.
3. Sistema multipartidista.
4. Representación proporcional.
5. Corporativismo de los grupos de interés.
6. Gobierno federal y descentralizado.
7. Bicameralismo fuerte.
8. Rigidez constitucional.
9. Revisión judicial.
10. Independencia del Banco Central.³⁹⁶

Es incuestionable que el modelo mayoritario tiene un comportamiento diferente al modelo consensual y que la transición puede ocurrir de uno a otro indistintamente.

³⁹⁵ *Idem*, p. 45.

³⁹⁶ Los rubros anteriores, característicos del **modelo consensual**, se explican por sí mismos al confrontarlos con los del modelo mayoritario, pero pueden consultarse en Lijphart (*op. cit.*).

También hay que reconocer que algunos regímenes en transición como el mexicano muestran un sincretismo, explicable en sus tendencias de cambio, entre la democracia mayoritaria, más cercana al viejo régimen, y la democracia consensual, multipartidista y sin mayorías determinantes.

El tipo de gobierno o de régimen político permite advertir el modo en que pueden ser perfiladas la formación y ejecución de las decisiones en un país dado. Por ello se requiere analizar el proceso de gobierno a partir de su integración en las diferentes formas que asume en el mundo contemporáneo: “La democracia aparece como un correctivo a la centralización burocrática”.

3.2. La planeación como parte de las decisiones políticas y como proceso.

Democracia y técnica del gobierno no son términos excluyentes. De hecho, la planificación o planeación de las actividades públicas no es una fórmula privativa de los regímenes totalitarios, en los que *el plan* constituía la doctrina suprema y el catecismo de los feligreses del socialismo. Karl Manheim enseñó que era posible vincular, sin desnaturalizarlos, *el poder, la libertad y la planificación democrática*. Seguir el derrotero de la planificación implicó para los regímenes democráticos asegurar beneficios a las masas, o sea, construir el *Estado democrático benefactor*, que cumplió una función histórica de enorme trascendencia para la supervivencia del mundo liberal y del capitalismo. El proceso de planeación fue aceptado en el contexto del liberalismo como un complemento del mercado y no como un sustituto de éste; como una fórmula indispensable para amplias reivindicaciones de las masas trabajadoras y como sustento de la economía mixta, basada en la participación de un Estado interventor y rector de la vida económica.

En la actualidad, cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; en la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas, diversas y densas se hace indispensable el planteamiento de objetivos concretos a corto, a mediano y largo plazos así como la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar las medidas que hagan

posible su realización. No es posible organizar grandes colectividades sin definir con la mayor precisión posible las metas que se pretendan lograr como los medios para su consecución y los procedimientos que permitan evaluar periódicamente el avance conseguido.³⁹⁷

La planeación junto con la representación, la deliberación y el debate, forman parte de la formulación y ejecución de decisiones en la democracia. No obstante la planificación o planeación está incluida por algunos teóricos, como un capítulo del intervencionismo estatal³⁹⁸. Marcos Kaplan así lo desarrolla en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, en la cual, después de resumir la intervención del Estado desde la antigüedad hasta el siglo XIX, expone que en las décadas iniciales del siglo XX se produjeron “las otras dos formas fundamentales de intervencionismo, que coexisten desde entonces hasta el presente: el *dirigismo* y la *planificación*”.

Según Kaplan³⁹⁹, el *dirigismo* distingue las políticas británicas y francesas entre las dos grandes guerras y se expresa también en el *New Deal* norteamericano del Presidente F.D. Roosevelt, así como en los fascismos de Alemania e Italia. Sus rasgos prominentes son la injerencia estatal deliberada en la economía y la sociedad hacia objetivos específicos, no reacciones coyunturales ante acontecimientos excepcionales. El dirigismo pretende atenuar la crisis capitalista de países desarrollados, con respecto a la propiedad privada de los medios de producción, pero atemperando los principios en que se basa la propiedad privada, la libre empresa y la competencia irrestrictas. “El Estado interviene para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución de ingresos, el consumo.”⁴⁰⁰

³⁹⁷ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. 4ª. Edición, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, pág 221.

³⁹⁸ Así lo considera la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, que en la voz *planificación* remite a la expresión “*intervencionismo estatal*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo IV, p. 671–s.

³⁹⁹ Lasswell H. D., Kaplan, A. *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*. Routledge and Kegan Paul, London, 1952 (trad. it. Etas Compass, Milán, 1969), pp. 672–674.

⁴⁰⁰ Un dato interesante reseñado por Lorenzo Meyer (Periódico Reforma, del 30 de julio de 2009, p. 11) da cuenta de una época en que tanto la planificación centralizada de los países socialistas, en particular de la URSS, como la del mundo occidental, eran vistas como necesarias para afrontar las grandes crisis de los años treinta y la indispensable intervención del estado en la economía y otros rubros de la incumbencia del *Welfare State*. Meyer escribe: “En los 1930 coincidieron en el

El *dirigismo*, como puede advertirse, ha dejado su sello en todo el sistema del capitalismo industrial, y se ha manifestado con mayor énfasis en la crisis reciente de la primera década del siglo veintiuno, en la que el Estado ha debido incrementar notablemente su intervención para salvar la economía capitalista, particularmente en los Estados Unidos de América.

La *planificación*, por su parte, es todo un proceso conducente a la fijación de metas cuantitativas y de dirección del desarrollo. Es una forma “culminante” del intervencionismo estatal, mal visto y estigmatizado, por la empresa privada y el capital financiero, al menos mientras no se requiera su salvación por el Estado. Se identifica con una injerencia preconcebida, deliberada, calculada racionalmente y legalmente ordenada del Estado en el desenvolvimiento socioeconómico de los países. “La planificación presupone una estrategia de desarrollo, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones (económicas, sociales, ideológicas, políticas), que da por resultado un programa preciso para guía de los órganos públicos de intervención y planificación, y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, regiones, instituciones).”

La *planificación* es un proceso básico o fundamental en la medida en que se traduce en un cuerpo orgánico de objetivos y medios, programas y actividades cuantitativamente evaluados y adaptados o correlacionados unos a otros, que interesan a toda la economía y a toda la sociedad, ya sea en el conjunto de ésta representada por el Estado y las Cámaras del Congreso, o a sus sectores fundamentales, mediante la cual se determinan recursos, población involucrada,

poder en México y Estados Unidos de América dos presidentes —Lázaro Cárdenas y Franklin D. Roosevelt— que por convicción o necesidad se orientaron a modificar sus sociedades en un sentido progresista. Entre ellos no hubo un contacto personal pero el embajador norteamericano en México, Josephus Daniels, jugó el papel de intermediario personal. Daniels tenía una relación muy cercana con Roosevelt —definió el Plan Sexenal cardenista como el “*New Deal Mexicano*”— y eso facilitó que los dos gobiernos salieran bien de la prueba que significó la expropiación petrolera de 1938”.

instrumentos operativos o normativos de acción, calendarios y responsables. “La planificación puede ser total o imperativa, o parcial y flexible.”

Ahora bien, la planeación, desde el punto de vista técnico del proceso administrativo, se identifica como una de las etapas del mismo, a través de la cual se fijan directrices; se diseñan estrategias; y, se identifican alternativas y líneas de acción, en función de objetivos y metas determinadas con anterioridad. Según lo indicado, planear forma parte de la tarea de administrar (acción que proviene del latín *administrare*, entendido como gobernar, dirigir o ejercer autoridad, al tiempo de ordenar, disponer u organizar, en especial la hacienda o los bienes).⁴⁰¹

El vocablo indica: acción de administrar. Auxiliándonos de la axiología latina, encontraremos que la voz *ad* (por, para hacia), se antepone a la voz *ministrare*, que significa proveer, para o hacia o por la provisión. Sin embargo, la semántica latina distinguía muy bien entre el *dare* (acción simple de dar), y el *ministrare*, otorgándole a esta palabra una acepción mucho más compleja; esto es: ministrar, entendida como una acción de dar, desde una posición de autoridad, a título de servicio y con criterio selectivo, distributivo. De esta noción deviene minister, ministro; el que sirve y distribuye; o la voz Ministerio, que se traduce como ente jurídico y/o político que se reparte, y al tiempo procura, cuida. Administrar pues, con estas raíces halladas, podría tener diversas acepciones pero elementos comunes muy concretos: Acción de procurar recursos de la *ministración*. Acción de distribuir eficazmente los recursos. Acción de proveer selectivamente.⁴⁰²

3.2.1. La planeación democrática en México.

La Constitución mexicana, a partir de 1983, contiene disposiciones precisas de la intervención del Estado en la economía y su carácter rector en la materia. En los artículos 25 a 28⁴⁰³ define estas atribuciones y rasgos y le da a la *planeación*

⁴⁰¹ *Diccionario de la Lengua Española*. Espasa Calpe, S.A., 21ª edición, Madrid, España, 1992, p. 44.

⁴⁰² Lescieur Talavera, Jorge Mario, *Lineamientos de Derecho Administrativo*, LX Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2007, p. 17.

⁴⁰³ Los artículos 25 y 26 constitucionales son el continente principal de la planeación democrática en México. El artículo 25 constitucional solamente se ha modificado una vez, a fin de calificar de “sustentable” al término “desarrollo nacional”, dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de junio de 1999. Por su parte, el texto del artículo 26 plasmado en 1983, solamente ha sido adicionado en el año 2006 (Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 2006),

una calidad democrática. El apartado A del artículo 26 determina que 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. En forma textual la Carta Magna, establece: *“La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.”* También ordena: *“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.”* La propia Constitución determina que en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. Esta, por su parte, la concibe como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del contenido de los preceptos constitucionales señalados pueden destacarse los siguientes puntos relevantes:

- La obligación del Estado de planear el desarrollo integral de la nación, democratizando los procedimientos de planeación.
- La creación de un sistema para realizar la planeación del desarrollo del país.
- La determinación de un plan nacional de desarrollo único, así como de diversos programas a él sometidos.

con un apartado B, referente a un nuevo sistema de responsabilidad estatal, el cual se denominó “Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica”.

- La expedición forzosa de una Ley reglamentaria en materia de planeación, que además de normar todo lo relativo a las disposiciones constitucionales antes mencionadas, determina la participación del Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática.

La planificación es obligatoria para el Estado, pero indicativa y flexible para la sociedad y sus sectores social y privado. Tiene un carácter concertado, indicativo o incitativo, pero parte del reconocimiento de la rectoría del desarrollo a cargo del Estado y el monopolio de éste en las actividades estratégicas. La exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Planeación presentada al Congreso el 29 de diciembre de 1982, consideró que: "La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad".

La Ley de Planeación determina:

Artículo 3º. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Corresponde, entonces, al Presidente de la República, conducir el proceso de elaboración del Plan, vigilar su desarrollo y enviarlo al Congreso "para su examen y opinión":

Artículo 5o.- El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

En el artículo 27 de la Ley de Planeación queda prescrito que el Plan y los programas que lo componen “servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales”, que deberá aprobar la Cámara de Diputados.

La planeación o planificación se aviene con la democracia participativa, pero parece reñir con la democracia representativa, pues los representantes populares, los diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, formalmente quedan obligados por un Plan sobre el que sólo opinan, como si éste tuviera el carácter de un mandato imperativo. Esto explica, en parte, la reiterada o frecuente exigencia de las legislaturas para que el Plan Nacional de Desarrollo sea no sólo conocido por el Congreso, sino aprobado por él. En contrapartida, quienes se oponen a esto último manifiestan que la planeación es el punto inicial de la función de gobierno-administración a cargo del Ejecutivo, por lo que darle carácter de ley o decreto al Plan desnaturaliza su función y lo convierte en un *corset* para el gobierno y un instrumento compulsivo que generaría un régimen de confusión de poderes, o sea, un régimen en el que el Legislativo gobernaría desde las leyes y los planes.

En los tiempos que corren, el proceso de planeación transcurre en las sombras de la burocracia, sin mayor trascendencia. Hablar del tema con el énfasis que entraña su dimensión como norma constitucional, es exponerse a la crítica y a la diatriba o cuando menos a los calificativos de estatista y retrógrada, no obstante las propuestas actuales en el mundo occidental, ante la debacle de la economía de mercado y la derrota del consenso de Washington, de reconstruir el Estado.⁴⁰⁴

⁴⁰⁴. En el Prefacio de Francis Fukuyama, *La construcción del Estado*, hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, obra editada a finales de 2004 (*op. cit.*), se lee: “La idea de que la

La planeación relaciona a Ejecutivo y Legislativo de diferentes maneras:

1º Le da al Ejecutivo fundamentos para legitimar sus presupuestos y programas, o sea, para sustentar su gobierno;

2º Permite que ambos poderes tengan puntos de referencia comunes para lograr acuerdos y consensos;

3º Proporciona bases sólidas para consolidar el carácter representativo de ambos;

4º Constituye un factor de responsabilidad política común; y,

5º Da claridad a las diferencias políticas de los actores en ambos contextos.

El Presidente tiene un arma poderosa en el Plan, que apenas si es compatible con el calibre del arma presupuestal y la cuenta pública que posee el Congreso (o sólo la Cámara de Diputados). Por ello, es tan sobresaliente el reconocimiento de la Suprema Corte de Justicia del derecho del Presidente de la República a vetar el Presupuesto, ante la ausencia de reconducción presupuestal⁴⁰⁵ en caso de rechazo legislativo al proyecto del Ejecutivo. El Congreso, sin embargo, no tiene atribuciones para aprobar o rechazar el Plan, sólo de opinar sobre él y emitir evaluaciones al respecto.

De allí la necesidad de una revisión constitucional de este proceso, a fin de generar un sano equilibrio democrático en el régimen político mexicano. Igualmente, todo ciudadano debe poseer el poder de exigir al gobierno el cumplimiento del Plan; y, en caso contrario, recibir la protección jurisdiccional a su

construcción del Estado, en oposición a su limitación o reducción, debería constituir una prioridad en nuestro programa político, puede parecerles aberrante a algunas personas. Al fin y al cabo, la tendencia dominante en la política mundial de los últimos años ha consistido en criticar "el gran gobierno" y tratar de desplazar las actividades del sector estatal a los mercados privados o a la sociedad civil. Sin embargo, en el mundo en desarrollo los gobiernos débiles, incompetentes o inexistentes son fuente de graves problemas."

⁴⁰⁵ Ambas instituciones, veto y reconducción presupuestal, forman parte de la *reforma política* actualmente en estudio en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, antes de pasar a las legislaturas estatales, por tratarse de una reforma constitucional.

derecho de exigirlo y cuando menos de recibir una explicación al respecto, lo cual debe convertirse en una acción colectiva. Merced a la planeación, el gobierno es un proceso lineal-cíclico que permite al estado concentrar sus atribuciones sin caer en la autocracia o el autoritarismo. En consecuencia, el estado tiene no únicamente el monopolio de la fuerza física legitimada, sino también la formulación exclusiva, con la participación social y ciudadana, de las políticas públicas en las materias de su competencia. El mercado busca atribuirse cometidos similares, y en no pocas ocasiones sustituir la acción pública en materias que debían serle ajenas. En este sentido, la planeación democrática es equidistante del Estado y el mercado y puede expresar un ambiente político de libertad.

El proceso de planeación democrática, por último, puede contribuir a la transparencia de la acción gubernamental y de la acción legislativa. Por constituir un presupuesto de las decisiones de gobierno y de las leyes, la planeación pone a cielo abierto el debate de los asuntos públicos, desde su formulación hasta su evaluación, pasando por la presupuestación y la ejecución. Todo esto, no obstante, se ve afectado por el tipo de gobierno democrático de que se trate, que es el tema del siguiente apartado.

3.3. Los regímenes políticos de la democracia contemporánea.

3.3.1. El fundamento democrático.

Haré la exposición sintética de los principales tipos de régimen político, a los que la terminología del pasado denominó “formas de gobierno”, en el entendido de que esta última expresión, típica de la teoría del Estado, enfatiza las manifestaciones jurídicas de las instituciones y deja de lado los aspectos sociológicos o de ciencia política que permiten pasar de lo meramente prescriptivo a lo explicativo de la realidad constitucional de las sociedades nacionales.

A lo largo de este Capítulo ha quedado claro que los regímenes políticos contemporáneos, o son democráticos, o transitan hacia posiciones democráticas de carácter liberal y representativo. Se advierte, pues, una tendencia a la pluralidad, a lo que Dahl llama la *poliarquía*, como el gobierno de muchos con la participación de un número cada vez mayor en la toma de decisiones. Todo esto implica la limitación del poder, la fórmula mediante la cual las instituciones democráticas empoderan cada vez más a los ciudadanos y reducen la posibilidad autoritaria del Estado y sus gobernantes. Es en ese contexto en el que deben colocarse la ciudadanía, el voto, las elecciones, la división de poderes, la regionalización de la política, la reducción de la partidocracia, la transparencia gubernamental, la defensa de los derechos humanos, etc., que conforman un largo catálogo con el propósito último de despojar al Estado del poder que lo invista de la majestad del Leviatán. No necesariamente esta es la única concepción de la democracia, según sus resultados. Alain Touraine⁴⁰⁶ explica que existen tres tipos principales de democracia, a partir de su propuesta de que la demora existe cuando se crea un espacio político que protege los derechos de los ciudadanos contra la omnipotencia del Estado. “El primer tipo da una importancia central a la limitación del poder del Estado mediante la ley y el reconocimiento de los derechos fundamentales”. Enseguida expone: “El segundo tipo da la mayor importancia a la ciudadanía, a la Constitución o a las ideas morales o religiosas que aseguran la integración de la sociedad y dan un fundamento sólido a las leyes. La democracia progresa aquí —dice— más por la voluntad de igualdad que por el deseo de libertad.” Finalmente, Touraine señala que “un tercer tipo insiste más en la representatividad social de los gobernantes y opone a la democracia, que defiende los intereses de las categorías populares, a la oligarquía, ya se asocie ésta a una monarquía definida por la posesión de privilegios o bien a la propiedad del capital.”

El profesor Touraine habla de los modelos inglés, americano y francés de democracia, “no como tipos históricos sino como elementos del debate político

⁴⁰⁶ Touraine, Alan. *Qué es la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 46.

después de la Segunda Guerra Mundial”, y agrega que los tres tienen “una igual importancia”, si bien reconoce que la francesa y la americana han tenido una influencia considerable en América Latina. Dice “reconocer que el modelo democrático no tiene una forma central y que no puede dejarse atrás la yuxtaposición de los tres modelos, que poseen en común los mismos elementos constitutivos pero no atribuyen a todos la misma importancia, lo que crea grandes diferencias entre la democracia liberal, la democracia constitucionalista y la democracia conflictiva [...] Dimensión moral, dimensión social y dimensión cívica o política están estrechamente asociadas, la democracia, dice, es lo contrario a la política pura, la autonomía del funcionamiento interno del sistema político.”⁴⁰⁷

En la yuxtaposición mencionada por el profesor francés, se ubican destacadamente los elementos comunes a todo régimen liberal democrático: la separación de poderes, la limitación de los gobernantes, la elección periódica, las libertades humanas, la supresión de privilegios y discriminaciones, etc. Sin embargo, la diferencia de los tres tipos de democracia se encuentra en realidad en la forma en que funcionan las instituciones del régimen, el tipo de relaciones que se da entre ellas y la manera en que vinculan a la sociedad con el Estado y a los individuos entre sí y con los grupos. No es casual que los tres países que ejemplifican cada tipo, tengan su Constitución privativa, con su propio régimen: Inglaterra, el régimen parlamentario; Estado Unidos, el régimen presidencial; y, Francia, el régimen semipresidencial, sobre los que haré algunas anotaciones.

3.3.2. El régimen parlamentario.

A. Características y tipos.

Dice Giovanni Sartori⁴⁰⁸ que hay por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: “en un extremo está el sistema de primer ministro o gabinete, de tipo inglés, en el que el Ejecutivo prevalece sobre el Parlamento; en

⁴⁰⁷ *Idem*, p. 47 y 48.

⁴⁰⁸ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. En este apartado todas las referencias a Sartori remiten a esta obra.

el otro extremo está el tipo francés de gobierno por asamblea (Tercera y Cuarta Repúblicas) que casi impide gobernar; y a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos”.⁴⁰⁹ Sartori abomina de las asambleas, por lo que siendo deseable el régimen parlamentario como solución política, advierte sobre el carácter de “mal gobierno” del parlamentarismo asambleísta. Comenta que mientras en el caso estadounidense la indisciplina llega a ser hasta benéfica, en el caso del sistema parlamentario siempre es, sin duda, una desventaja. Afirma que dentro de las características del parlamentarismo sobresale que implica *poder compartido*, que no se puede especificar tan claramente como el poder dividido. Tal carácter hace que los partidos adecuados para el parlamentarismo sean disciplinados y que se mantienen unidos en el apoyo del gobierno que ellos han designado.

Se pregunta, así, “¿Quién comparte qué, con quién, de qué manera y en qué medida?”.⁴¹⁰ Por suponer el parlamentarismo la existencia de un jefe de gobierno frente a un Jefe de Estado, se le otorga al primero poder para gobernar y relacionarse con los demás integrantes del gobierno como:

“a) Un primero *por encima de sus desiguales*.

“b) Un primero *entre desiguales*.

“c) Un primero *entre iguales*.

“He allí —afirma Sartori—, todas las fórmulas para compartir el poder porque excluyen la concentración del poder en una sola persona, en un *Primus solus*, como sucede con el presidente estadounidense, cuyo gobierno es sólo un gabinete privado.”⁴¹¹

⁴⁰⁹ *Idem*, p. 116-117.

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 118.

⁴¹¹ *Ibid.*

Un primero por encima de sus desiguales es el jefe de gobierno que al mismo tiempo es jefe de partido y que, aunque formalmente puede ser destituido por el Parlamento, esto no sucede o sucede muy rara ocasión (En Gran Bretaña no se ha aprobado ningún voto de censura desde 1924⁴¹²), y que designa o cambia los ministros de su gabinete según le plazca. *Un primero entre desiguales* podría no ser líder del partido, no obstante lo cual no se le podría destituir por una negativa al voto de confianza: se espera que permanezca en el cargo aunque los miembros de su gabinete cambien, es decir, puede destituirlos, pero éstos no lo pueden destituir a él. Finalmente, *un primero entre iguales* es un primer ministro que cae con su gabinete, es decir, que puede tener ministros impuestos y hay lo que se llama solidaridad ministerial.

Entre las consecuencias más importantes de evaluar la anterior trilogía, está la afirmación empíricamente demostrable de que un primer ministro inglés puede gobernar mucho más efectivamente que un presidente estadounidense; así como que no existe ninguna ventaja neta en remplazar a un *primus solus*, a un presidente, por un *primus inter pares*.

A reserva de hacer un juicio crítico del sistema parlamentario inglés, además del régimen *Westminster* ya expuesto, podemos agregar con Sartori que el mejor ejemplo de un sistema con un primer ministro, o sistema de gabinete, es el sistema inglés de gobierno, que supone que éste se encuentra en manos de un solo partido, y que dado el real bipartidismo se requiere de una estricta disciplina partidaria. El sistema *Westminster* se sustenta en “a) elecciones pluralistas; b) un sistema bipartidista, y c) una fuerte disciplina partidista”.⁴¹³ Cambiar la primera condición, que supondría pasar de elecciones mayoritarios a representación proporcional, haría caer las otras dos condiciones, en un efecto “dominó”. El carácter de la cultura política homogénea de los británicos permite que quien gane, gane todo, lo cual no sería posible cuando el país está muy polarizado o

⁴¹² Cfr. Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 264.

⁴¹³ Sartori, Giovanni. *op cit*, p. 120.

tiene una cultura política heterogénea. Así, el Reino Unido es el ejemplo del parlamentarismo fuerte con un primer ministro, mientras que Alemania presenta el caso débil, “el más débil de la categoría”. El sistema alemán nunca ha sido bipartidista; en realidad es de tres partidos, dos fuertes y uno de menor representación, lo que ha provocado se diga es un sistema de dos partidos y medio, de manera que en ello estriba el carácter de la coalición gubernamental y su sistema electoral no es mayoritario, sino el llamado *dobles voto*.

Una explicación de la naturaleza del sistema político alemán es el del llamado “voto de censura constructivo” determinado constitucionalmente. La norma constitucional establece que un canciller no puede ser destituido por un voto de censura del Parlamento (*Bundestag*), a menos que (y hasta que) se haya designado a quien habrá de sustituirlo. Esto corrige la supuesta debilidad del gobierno alemán, además de que el Parlamento sólo nombra al canciller y no al resto del gabinete, de manera que el *premier* (o la *premier*) “estará por encima de su gobierno, que él (o ella) es definitivamente, como dije antes, un primero *entre desiguales*”.⁴¹⁴

Sartori se pregunta cuál de los dos sistemas, el alemán o el inglés, sería más fácil de ser imitado, respondiendo que el alemán parece ser el más accesible. Pero su análisis, lo lleva a la conclusión opuesta: “El sistema inglés —razona— ha sido conformado constitucionalmente, mientras que el sistema alemán se debe a las circunstancias. Sin duda —concluye— es más fácil replicar las estructuras que las circunstancias. Si optamos por el modelo de Westminster, todo lo que tenemos que hacer es adoptar el sistema en que el triunfador se quede con todo; si tenemos suerte, es decir, si el electorado está distribuido normalmente en todos los distritos electorales, el resto de la estructura se presenta por sí sola y, de otra manera, puede ser manejada mediante intervenciones constitucionales”.⁴¹⁵

⁴¹⁴ *Idem*, p. 123.

⁴¹⁵ *Ibidem*, p. 124.

Ese criterio de Sartori implica una sobredeterminación del sistema electoral sobre el régimen político. Los procesos electorales son más bien el efecto de la realidad política y no al revés. Pasar de la representación proporcional a la elección por mayoría no garantiza ni un gobierno efectivo, ni un gobierno estable, pues como el mismo Sartori advierte, “todavía es posible encontrar (...) países de muchos partidos con gobiernos de coalición que resultan ser estables y razonablemente efectivos.”⁴¹⁶

No podría entenderse de otra manera su conclusión en el sentido de que los gobiernos parlamentarios funcionan o se desempeñan mejor cuanto son menos parlamentarios, o sea, cuando el Parlamento no gobierna, cuando se le cortan las alas, cuando adquiere una forma semiparlamentaria. La paradoja: “cuando menos parlamentario sea en verdad un gobierno, mejor será su desempeño”.

La advertencia a los regímenes que transitan a la democracia desde la dictadura, o que ven obstruido su desarrollo por su presidencialismo, es el trasfondo de la explicación de Sartori. “Si el principio básico de todos los sistemas parlamentarios es la soberanía del Parlamento, entonces el gobierno por asamblea representa la línea de sucesión directa de ese principio, además de que es el desarrollo natural del principio del parlamentarismo: surge por sí mismo, por inercia”.⁴¹⁷

El asambleísmo, lo reconoce, es deleznable: “Mi opinión —dice— es que la mayoría de las democracias latinoamericanas (si abandonaran sus formas presidenciales) caerían directamente en el asambleísmo”. Esta advertencia y crítica subyacente es muy rigorista, pues aun dentro del régimen presidencial con gobierno dividido se manifiesta claramente esta tendencia asambleísta.⁴¹⁸

⁴¹⁶ *Ibid*, p. 126.

⁴¹⁷ *Ibid*, p. 128.

⁴¹⁸ Me refiero no sólo al caso de los gobiernos divididos de América Latina, sino también a los propios Estados Unidos, donde hemos visto con asombro cómo el gobierno dividido del Presidente Barack Obama padece una formidable obstrucción de un Congreso adverso que puede llevar a ese país a la suspensión de pagos, al negársele o regateársele mayor endeudamiento al Presidente.

a) Al referirse a los **regímenes parlamentarios con bipartidismo**, en los que además de Gran Bretaña y Nueva Zelanda agrega como “muy próximos” a Canadá, Australia y Austria, y un poco menos la República Federal Alemana, Duverger se refiere a ellos como reales bipartidismos, con dos grandes partidos cada uno de los cuales puede disponer, solo, de la mayoría parlamentaria, que poseen una disciplina muy rigurosa de voto en los temas más importantes dentro del Parlamento, en especial los votos de confianza, que son característica fundamental de este sistema.

i) La primera consecuencia del bipartidismo que anuncia Duverger, es que el gabinete es homogéneo dada la procedencia de sus miembros del partido mayoritario. Esto garantiza al Partido realizar su programa y cumplir su agenda con realismo, sin demagogia, pues no hay manera de achacar a los aliados (que no existen) los efectos de su eventual fracaso o ineficacia.

ii) La segunda consecuencia apuntada por el maestro francés es que el gabinete está seguro de contar con el apoyo y confianza del Parlamento durante todo el tiempo que dure la legislatura, a menos que ocurra una crisis de colapso que divida al partido y lo haga perder las siguientes elecciones, si bien estas hecatombes son rarísimas. Lo que sí es normal es que el Gobierno es muy estable, sin caídas de los ministerios, por lo cual la disolución como mecanismo de equilibrio de la responsabilidad del Gabinete ante el Parlamento cae en desuso. Dice Duverger⁴¹⁹: “El esquema clásico de un Primer Ministro que utiliza la amenaza de disolución para disuadir a los parlamentarios de derribar a su gobierno, no corresponde a la realidad: el Primer Ministro no corre el riesgo de ser derribado en toda la duración de la legislatura, puesto que su partido dispone, por sí solo, de la mayoría del

⁴¹⁹ Duverger, Maurice. *Op. cit.*, p. 205.

Parlamento y es disciplinado. A este régimen se le llama —recalca Duverger— *parlamentarismo mayoritario*.^{*}

En los años setenta, Duverger advirtió que “hoy”, este régimen se extiende por la Europa continental, bajo dos formas: “En Alemania federal y en Austria (ésta presenta también aspectos semipresidenciales) se está muy cerca del bipartidismo propiamente dicho. En Suecia, en Dinamarca y en Noruega existe un multipartidismo verdadero, pero los diferentes partidos se reagrupan en dos coaliciones sólidas que introducen un juego dualista parecido al bipartidismo.”⁴²⁰

No obstante lo descrito, Duverger anota, como lo hacen diversos tratadistas, que las relaciones entre el Primer Ministro y su fracción mayoritaria en el Parlamento no son tan simples como aparentan, pues pese a la disciplina del voto pueden darse abstenciones y votos en contra, siempre que esto no provoque la caída del Gobierno, con todas sus variadas consecuencias. “La disolución desempeña el papel del arma atómica en la teoría de la disuasión”, para impedir crisis ministeriales, pero también puede servir para escoger, en los últimos años de la legislatura, la fecha de las elecciones generales, en función de las preferencias del Gobierno.

“Igualmente —dice Duverger— puede desempeñar el papel de un referéndum, si entre los dos partidos hay un gran debate nacional”.

iii) Una tercera consecuencia del bipartidismo es lo que aquel autor llama con ironía “la ilusoria separación de poderes” particularmente en la Gran Bretaña, pues tras la apariencia de dicha separación se da una real y gran concentración del poder en manos del Primer Ministro. Veamos: el Parlamento está subordinado a él a través de la mayoría que corresponde al

* Subrayado del autor de este texto.

⁴²⁰ El propio Duverger incluye en los sistemas dualistas el bipartidismo y la bipolaridad; ésta sería un caso de bipolarización.

partido del que es jefe, o sea, actúa a la vez como jefe de Gobierno y jefe del partido mayoritario, sin el contrapeso del Parlamento al que domina. En éste sólo prosperan los proyectos de leyes que emanan del Gobierno o de un diputado de la mayoría que ha recibido la encomienda o el acuerdo de aquél. Todas estas prerrogativas, sin embargo, no se disfrutan con menoscabo de la dignidad y los derechos de la oposición, pues el Parlamento sigue siendo la tribuna de las reivindicaciones en la que se expresan abierta y públicamente las críticas y exigencias de la minoría. La verdadera separación de poderes es entre los partidos mayoritarios y la oposición, quedando la del Gobierno y el Parlamento en un segundo plano. Este fenómeno ocurre igualmente en otros regímenes no parlamentarios, como en el presidencialismo con gobierno dividido, pero al revés: la mayoría no es del gobierno.

iv) La cuarta consecuencia del bipartidismo es que sin mediar coaliciones y sin tener que esperar los resultados de las elecciones generales, éstas le dan la oportunidad a los ciudadanos electores de escoger su Gobierno y su jefe entre los dos equipos que dirigen a los partidos. “El elector vota por el diputado del partido de la circunscripción, pero también, a través del diputado, por el jefe del partido y su equipo. Además, el segundo elemento prima sobre el primero... El bipartidismo hace así del parlamentarismo una democracia ‘directa’ en el sentido moderno de la palabra, en que el Gobierno está directamente designado por ciudadanos.”⁴²¹

Ocurre entonces algo parecido o similar que en el bipartidismo de los Estados Unidos: los electores saben que algunos de los dos contendientes será su gobernante, contrariamente al parlamentarismo con pluralismo, que hay que esperar el resultado electoral y las alianzas para conocer a los gobernantes.

⁴²¹ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 205-206.

b) Los **regímenes parlamentarios con multipartidismo** tienen otras características singulares, que los acercan al sistema de consenso, en tanto que en ellos el gobierno sólo puede ser de coalición, producto de la negociación y el acuerdo, no sólo para asegurar el triunfo cuantitativo, sino para “hacer gobierno”, es decir, para construir los acuerdos, pactos y convenciones necesarios a la vida civilizada. Estos regímenes funcionan en casi toda Europa occidental, salvo en Alemania y Austria, que por estar cercana al bipartidismo tienen parentesco con los regímenes mayoritarios ya descritos. En estos regímenes ningún partido alcanza por sí solo la mayoría absoluta de las curules parlamentarias, a menos que opere como, o cercano a, partido dominante. El Gobierno, por lo tanto, tiene y debe apoyarse en una coalición de partidos, lo que hace de este sistema una configuración política frágil. Además, la necesidad de compromiso entre los coaligados, permite a cada uno cierta demagogia, a través de promesas muy difíciles de cumplir, con la ventaja de que cada partido puede culpar de esta ineficiencia a todos los demás coaligados. En este sistema el gobierno es heterogéneo, y debe apoyarse indefectiblemente, por la mecánica constitucional que lo determina, en cada coalición de partidos. La mayoría así formada es siempre frágil e inestable, el Gobierno poco seguro de su derrotero y con menos capacidad de maniobra. Los acuerdos entre los partidos permiten que actúen con base en cierta demagogia, pues el sistema permite achacar a los “otros” la ineficacia de lo programado. En el régimen parlamentario con multipartidismo, los ciudadanos no eligen por sí mismos a su gobierno, sino que éste es producto de las alianzas parlamentarias; no existe lo que se ha llamado democracia “directa” en el sentido moderno, sino democracia “mediatizada” por los partidos y sus alianzas.

Al régimen descrito se le llama “parlamentarismo no mayoritario”, fundado en el multipartidismo. En el apartado anterior, aprendimos que Lijphart lo llama régimen de “democracia consensual”, porque exige el necesario acuerdo de los diversos partidos, ya que ninguno de ellos alcanza la mayoría necesaria para integrar, formar o hacer gobierno. Pero en este sistema también hay sus variantes

dependiendo de la estructura interna de los partidos, sus alianzas y sus dimensiones propias. Si los partidos practican la disciplina rígida del voto parlamentario y si están sólidamente organizados o estructurados, las coaliciones de las cúpulas pueden ser sólidas y mientras duren, lo cual es normal durante buen tiempo, el Gobierno es estable. La parte negativa es que los gobiernos así constituidos tienen poca libertad de acción, pero si los partidos son elásticos, sin disciplina de voto parlamentario, las coaliciones son fáciles de establecer, pero también se disuelven con facilidad. En estos regímenes la inestabilidad gubernamental es muy grande, de lo que dio ejemplo la III República Francesa.⁴²²

En este tipo de régimen, se produce frecuentemente la bipolarización, para provocar cierta estabilidad, por lo cual funciona como parlamentarismo mayoritario. Actualmente es el régimen de Escandinavia, donde los partidos conservadores, liberales y agrarios forman una coalición contra el partido socialdemócrata, generando un equilibrio político significativo.

c) Los **regímenes parlamentarios con partido dominante** requieren una explicación previa acerca de qué implica la noción de “partido dominante”. La propuesta teórica es que dentro de un régimen pluralista, real, auténtico (no simulado), un partido es mucho más fuerte que cualquiera de los demás, considerados individualmente. Aunque este sistema cabía en la III República Francesa, en los Estados Unidos del siglo XIX (con el Partido Republicano) y principios del XX. Hoy el tipo o modelo designa las situaciones intermedias entre el pluralismo y el partido único (típico de la autocracia socialista o comunista) donde hay una gran distancia, desproporción política, que separa al partido gubernamental, que es muy fuerte y poderoso, de otros partidos muy débiles, “condenados a la oposición”⁴²³ se asemejan a los regímenes con partido único, pero los pequeños mantienen una oposición actuante, una discusión, un pluralismo así sea ideológico, porque tienen medios de expresión independientes.

⁴²² *Idem*, p.208.

⁴²³ *Ibidem*, p. 209.

Fuera de experiencias donde no ha habido sino camuflaje, este régimen funcionó en la India, un parlamentarismo bastante real y gobierno fuerte, estable, homogéneo, “prácticamente seguro de poder permanecer largo tiempo en el poder, a través de las sucesivas elecciones, pero sometido al control y a la crítica de los partidos de la oposición y de los ciudadanos gracias al juego de las elecciones libres.”⁴²⁴

Este es el caso de la India, que ha pasado en las últimas dos décadas por experiencias de enorme interés que explica su acelerado desarrollo económico en esta primera década del siglo XXI.

B. La estructura del régimen parlamentario. En 1952 Georges Burdeau definió al régimen parlamentario como aquel “en el cual la dirección de los asuntos públicos pertenece al parlamento y al jefe de Estado, por intermedio de un gabinete responsable ante el parlamento”, mientras que Leon Duguit, desde 1923, decía que este régimen “reposa esencialmente sobre la igualdad de dos órganos del Estado, el parlamento y el gobierno, en íntima colaboración en toda la actividad del Estado y en la acción que ejercen uno sobre el otro para limitarse recíprocamente.”⁴²⁵

Como lo afirma Duverger, el parlamentario es un régimen de colaboración de poderes, dualista y equilibrado, que se define esencialmente por la responsabilidad política de los ministros ante el parlamento.

Los primeros autores, se advierte, ponen el acento en las funciones del parlamentarismo, en tanto Duverger alude más a la estructura con la que se organiza este régimen político. Ninguno de los tres, por la fecha de sus escritos, habían conocido aún la reforma de 1958 que creó la Quinta República Francesa,

⁴²⁴ *Ibid*, p. 210.

⁴²⁵ Cfr. Moreno Collado, Jorge. “Sistema de Gobierno Parlamentario”, en *Diccionario Universal de términos parlamentarios, Enciclopedia Parlamentaria de México*. México, 1997.

que modificó el régimen parlamentario y generó las bases de un nuevo modo de gobernabilidad democrática mediante la cohabitación y no la usada “colaboración”.

Hay que enfatizar que el régimen parlamentario tiene como presupuestos el sistema representativo, en el que las decisiones fundamentales son atribuidas al pueblo, como lo plantea Maurice Hauriou, así como lo que llamaba una “separación atenuada de poderes”. En consecuencia, soberanía popular, régimen representativo, división y colaboración de poderes y pluralismo político, son algunos de los presupuestos institucionales y sociológicos de un régimen parlamentario, además de lo que afirma el profesor Felipe Tena Ramírez:

El parlamentarismo es sistema europeo. Nació en Inglaterra, en forma espontánea, por las relaciones poco a poco modificadas del parlamento con una dinastía que él mismo había elevado al trono; lo adoptaron más tarde como programa los países del continente y en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría.

Por mi parte, considero que las características del gobierno parlamentario se tienen que analizar comparándolo y contrastándolo con los sistemas democráticos vigentes: presidencial, semipresidencial y convencional o de asamblea, que en términos generales se diferencian entre sí por la manera no en que están estructuradas las partes que los componen, sino por la forma en que funciona en cada una de ellos la separación de poderes y, en particular, la relación entre el parlamento, asamblea legislativa, congreso o dieta y el ejecutivo. Contrariamente a algunas de las afirmaciones que hemos comentado, el parlamentarismo no implica necesariamente la preeminencia de la asamblea parlamentaria sobre el ejecutivo, dual o monista; prueba de ello, como lo sostiene el propio Duverger, es el régimen inglés ya descrito, o el régimen presidencial, en el que el parlamento (el Congreso en los Estados Unidos) es frecuentemente más poderoso, o lo es más que en los regímenes parlamentarios.⁴²⁶

⁴²⁶ *Idem.*, p. 933-937

La estructura y las relaciones en el régimen parlamentario, además de lo que aportan, por ejemplo, Lijphart y Sartori, son las siguientes⁴²⁷:

1. Mientras en el régimen presidencial el ejecutivo es monista, es decir el Presidente de la República asume al mismo tiempo el carácter de jefe del Estado y jefe del gobierno, en el sistema parlamentario existe, frente al jefe del Estado, rey o presidente, un jefe de gobierno que comanda a un grupo de ministros comúnmente llamado "gabinete". El primer ministro y su gabinete integran el *gobierno*, normalmente compuesto de ministros pertenecientes a la mayoría o a la coalición partidista gobernante. Este dualismo, sin embargo, es más aparente que real en el parlamentarismo clásico, pues en éste el jefe del Estado asume un papel meramente honorífico, ya que los poderes reales están en manos del *gobierno*.

El jefe del Estado ejerce los poderes que le quedan de manera simbólica: "Sólo es una especie de máquina de firmar que no puede negar su firma". Así, representa a la nación, promulga las leyes y firma los decretos, ratifica los tratados, nombra al primer ministro y a los ministros y llega a pronunciar la disolución del parlamento, pero en realidad las decisiones no son tomadas por él, sino por el gabinete; tal es el caso de Inglaterra y de la actual España. El jefe del gobierno, en cambio, está investido de todos los poderes reales y normalmente habla ante las asambleas en nombre de todo el gabinete. Este líder gubernamental recibe el nombre de primer ministro, presidente del consejo, presidente del gobierno (España) o canciller.

2. La segunda nota característica del parlamentarismo es que el parlamento puede obligar al gabinete a dimitir en virtud de un voto de desconfianza. En ello consiste la responsabilidad política del gabinete frente al parlamento, cuyos efectos son los mismos que los de la revocación de los ministros por la asamblea parlamentaria. El procedimiento opera como respuesta a una iniciativa del gobierno mediante la cual solicita al parlamento un voto de confianza y éste le es denegado, o como producto de una "moción de censura" interpuesta por un diputado y aceptada por la asamblea.

La responsabilidad política del gabinete frente al parlamento es, al decir de Duverger, la nota distintiva esencial del sistema de gobierno parlamentario, pues aun faltando los demás elementos, como ya ha sucedido, el parlamentarismo funciona mientras la asamblea tenga el poder de hacer dimitir al gobierno.

La responsabilidad política es colectiva, lo cual lleva a la solidaridad ministerial si sólo es atacado un ministro. Si en el parlamento hay dos cámaras, la responsabilidad se exige en una de ellas: la que es elegida por sufragio universal directo. La responsabilidad política en el régimen parlamentario implica, por último, que el parlamento hace dimitir pero también tiene el derecho de participar en la investidura del nuevo gabinete.

3. En contrapartida al poder de hacer dimitir al gabinete, el parlamento puede ser disuelto por el gobierno. Si el parlamento es bicameral, el derecho de disolución se ejerce sólo en la cámara que es elegida por sufragio universal directo y ante la cual el gabinete es responsable. El derecho de disolución está a menudo restringido, con el fin de evitar que la representación nacional se vea interrumpida frecuentemente por reiteradas disoluciones; esto se cura exigiendo cierto intervalo entre dos

⁴²⁷ Transcribiré prácticamente mi texto del *Diccionario universal de términos parlamentarios*, op. cit., p. 936-937

disoluciones. Si no existiera la posibilidad del gabinete de disolver el parlamento, aquel se encontraría desarmado frente a éste en virtud de las consecuencias ya enumeradas de la responsabilidad política. La disolución, en consecuencia, restablece el equilibrio de los poderes, pues si el parlamento pronuncia un voto de desconfianza a los ministros, el gabinete pronunciará la disolución de la asamblea y se dejará a los electores, mediante comicios próximos, resolver en definitiva la controversia. Esto significa que el pivote o la piedra angular del régimen parlamentario es el arbitraje del pueblo.

Paolo Biscaretti di Ruffia (1965) distingue entre el tipo de gobierno parlamentario clásico, que se expresa en los subtipos inglés y europeo continental y el gobierno parlamentario racionalizado, producto no de la mera práctica consuetudinaria, sino de formulaciones constitucionales que utilizan criterios científicos de técnica jurídica, de los que son ejemplos la Constitución alemana de 1919 redactada por Preuss, la austriaca de 1920, redactada por Kelsen y la española de 1931, cuya redacción correspondió a Posada.

No obstante la consolidación del régimen presidencial en los Estados Unidos de América y en los países latinoamericanos, el parlamentarismo es un modelo que le sirve de referencia a estos últimos para limitar o eliminar los excesos presidencialistas, que dejan a las asambleas legislativas como estructuras formales, sin reales poderes de decisión y control”.

3.3.3. El Régimen Presidencial; integración y funcionamiento.

A. Resumen de su planteamiento actual.

En la obra *Las crisis del presidencialismo* de Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps) el primero de éstos manifiesta que los politólogos le han prestado poca atención al papel que desempeñan las instituciones políticas en lo que sería una teoría general y que han ido cayendo en el olvido los debates sobre monarquía y república, régimen parlamentario y presidenciales, estado unitario o federalismo, sobre todo cuando vemos a muchos países que ingresan al proceso de elaborar o revisar sus constituciones, en búsqueda de estructuras y mecanismos institucionales para asegurar, o alcanzar y construir, la gobernabilidad que les permita afrontar un mundo en crisis de legitimidad política y de acuerdos sobre economía y sociedad.

Afirma Linz⁴²⁸ que “las innovaciones constitucionales de la posguerra, el voto de censura constructivo alemán y la Constitución de la Quinta República Francesa, cuyo régimen semipresidencial refuerza el ejecutivo para contrarrestar la debilidad del parlamentarismo asambleísta, han atraído imitadores y la atención del mundo académico”, no obstante lo cual considera insuficientes las preocupaciones intelectuales sobre la confrontación entre los dos sistemas, presidencial y parlamentario, y lo que uno puede aportar al otro en lo que Sartori llama “ingeniería política”, o “ingeniería constitucional”, expresión que distingue una de sus obras más recientes⁴²⁹. Destaca Linz que el tema recibe una atención limitada en los dos trabajos más recientes de Bingham Powelly y Arend Lijphart⁴³⁰, aunque cada vez hay más aportaciones sobre presidencialismo y parlamentarismo en Latinoamérica, dado que el presidencialismo ha sido puesto a juicio en razón del elevado grado de ingobernabilidad y de autoritarismo sufrido en el área, que ha traído como consecuencia una reacción favorable a la democracia, a la vez que una nueva correlación de fuerzas institucionales del régimen. Con esto quiero indicar que pareciera imperar la relación del poder *suma-cero*, pues en el caso mexicano, para no generalizar sobre el resto de los presidencialismos de Latinoamérica (y menos aún en la evaluación de Venezuela) el centro gravitacional de la política y el poder se ha ido desplazando de la presidencia y el ejecutivo al Congreso y a cada una de las Cámaras, en grado diverso. Resulta paradójico, sin embargo, que muy pocos politólogos latinoamericanos (si es que hay algunos) hayan realizado un análisis serio sobre las similitudes, diferencias y probable intercambio institucional entre parlamentarismo y presidencialismo. Son los juristas y más particularmente los constitucionalistas, quienes aventuran juicios o propuestas al respecto, o simplemente describen el funcionamiento institucional del régimen presidencial y prescriben la conveniencia de su “parlamentarización”.

⁴²⁸ Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.). *Las crisis del presidencialismo*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1997. p. 27 y s.

⁴²⁹ *Idem*.

⁴³⁰ Las obras que cito de estos autores datan, respectivamente, de 1982 y 1987; sin embargo, en este capítulo cito y me apoyo en la adición de 2000 de la obra de Lijphart.

Este es el caso de Diego Valadés, quien en una obra reciente⁴³¹, que amplía propuestas suyas de un gobierno de gabinete en el régimen presidencial hechas en los años noventa, o de Jorge Reinaldo A. Vanossi, quien ha escrito un brevísimo ensayo cuyo título lo dice todo: “*Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino*”⁴³², en el que comenta la reforma a la Constitución de 1853, hecha en 1994, sobre la inclusión de la figura de *jefe de Gabinete* en el ejecutivo argentino. Coincide Vanossi con Linz respecto de la escasez de planteamientos en esta materia por parte de los propios latinoamericanos: “La discusión en Argentina —dice Vanossi— entre el presidencialismo y el parlamentarismo, no se ha dado nunca en términos realmente lógicos, se ha dado fundamentalmente en términos emocionales y con una cierta dosis de engaño”.

Un clásico de los temas del presidencialismo mexicano es Jorge Carpizo⁴³³, a quien también debemos un ensayo en el que plantea la supremacía para México del régimen presidencial sobre el parlamentarismo, sin que haya ningún asomo en el mismo acerca de la posible sustitución del sistema político mexicano por otro de tipo parlamentario.

En todos los autores y tratadistas preocupados por los aspectos constitucionales y políticos del régimen, sistema o forma de gobierno, domina la preocupación acerca de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Subyace la cuestión relativa a la gobernabilidad y la legitimación o legitimidad del poder, así como el modo en que opera la división o separación de los poderes,

⁴³¹ Valadés, Diego. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-El Colegio Nacional, 2007.

⁴³² Cfr. *Estudios de teoría constitucional*, UNAM, 2002, p. 47-53.

⁴³³ Los trabajos de Jorge Carpizo, incluyen: *El presidencialismo mexicano* (1978), en el que introduce al lenguaje jurídico la expresión “poderes metaconstitucionales” del presidente; “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en *cuestiones constitucionales*, 1999; “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, 2006; y, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, UNAM, 2007.

que es el mecanismo clave de la estabilidad y funcionamiento eficaz de la democracia.

La tendencia observada es a describir tanto como a prescribir acerca de los regímenes políticos, a valorar la eficacia de los mismos, a medir el costo de la toma de decisiones en uno o en otro, y en resumen, a tener elementos suficientes para recomendar transformaciones o modificaciones en el diseño gubernamental. Respecto de este punto, los análisis podrían dar cuenta de los resultados obtenidos en las últimas décadas por los regímenes presidenciales y parlamentarios y cuál de ellos favorece más a la democracia representativa y participativa, la adopción de consensos, la toma de decisiones acompañada del debate y la deliberación y la transparencia en todos los procesos gubernamentales y administrativos.

El juicio sin embargo no es fácil de emitir, sobre todo en razón de la relativa comparabilidad entre los países donde funcionan los presidencialismos y los parlamentarismos, el tiempo relativamente corto de haberse instaurado las nuevas repúblicas presidenciales en Europa central y en otras latitudes, así como lo poco inteligibles hasta hoy de los sistemas mixtos o híbridos implantados en varios países de América Latina, en donde no sabemos con precisión si funcionan con éxito instituciones y mecanismos de tipo parlamentario como la ratificación ministerial, el voto de confianza, la interpelación y la censura, la dimisión del gabinete o de sus miembros y la disolución anticipada del Parlamento.⁴³⁴

B. Características fundamentales del Régimen Presidencial.

Es muy tentador hacer una diferenciación entre el punto de vista de los politólogos y la opinión de los constitucionalistas en su calidad de juristas, respecto de las características dominantes del régimen presidencial (e igualmente

⁴³⁴ Sobre estos temas, se harán algunas precisiones en el Capítulo dedicado en este trabajo al sistema político mexicano, *cfr.* Capítulo VI.

de los otros regímenes), pues mientras los primeros ponen el énfasis en el origen, legitimidad y eficacia del poder, los segundos tienen como pretensión primordial hacer el análisis formal de las instituciones, de sus estructuras, de sus funciones y sus relaciones en términos jurídicos.

Sin embargo, la riqueza del tema siempre da para más, aun cuando las experiencias nos muestran que son pocas las innovaciones prácticas a las formas de gobierno democráticas. Iniciaré con las aportaciones de Lijphart, Linz y Ackerman, para dar paso a los puntos de vista de Duverger y Sartori:

a) Lijphart: presidencialismo y democracia mayoritaria.

Este tratadista parte de la crítica al gobierno presidencial sobre una debilidad “adicional” a las normalmente mencionadas del gobierno personalista, dualidad de soberanías, etc., y es “su marcada tendencia hacia la democracia mayoritaria,⁴³⁵ especialmente en los numerosos países donde, a causa de la falta de consenso natural, es necesaria una forma de democracia consensual en lugar de una mayoritaria”.⁴³⁶ Lijphart define el régimen presidencial en razón de tres características esenciales⁴³⁷:

1º En democracias parlamentarias el jefe de gobierno –que puede denominarse primer ministro, premier, presidente del gobierno, ministro-presidente, canciller y *taoi-seach* (en Irlanda)– y su equipo de gobierno, que en conjunto recibe el nombre de *gabinete*, dependen de la confianza de la legislatura, que puede mediante el voto de no confianza o de censura, hacerlos dimitir. En cambio, en los sistemas presidenciales, el jefe de gobierno⁴³⁸ —invariablemente llamado presidente— es elegido para un mandato fijo, determinado por la

⁴³⁵ *Vid supra*, p. 27 y s.

⁴³⁶ *Cfr.* Linz, Juan, J., *op. cit.*, p. 148.

⁴³⁷ Como la mayoría de los tratadistas politólogos, este autor define el presidencialismo en contraste u oposición al gobierno parlamentario.

⁴³⁸ Que también es jefe del Estado, al mismo tiempo.

Constitución, y no puede ser obligado por la legislatura (normalmente Congreso o Cámara) a dimitir (si bien en casos excepcionales pero muy raros puede ser destituido por juicio político o *impeachment*, o ser separado de su cargo por conducta criminal mediante el proceso constitucional de destitución (único caso jurídicamente posible en México, pero no aplicado a largo de la vigencia de casi un siglo de la Constitución de Querétaro.⁴³⁹

2º La segunda diferencia es que los presidentes son elegidos mediante votación popular directa o mediante un colegio electoral presidencial de elección popular, en tanto los primeros ministros son elegidos por los legislativos. Este proceso puede asumir múltiples formas. “Por ejemplo, al canciller alemán lo elige formalmente el Bundestag, al *taoi-seach* irlandés el Dáil, al primer ministro japonés la Cámara de Representantes, al “presidente” de Bostwana la Asamblea Nacional, al primer ministro de Papúa-Nueva Guinea la Cámara de la Asamblea. En Italia y Bélgica, los gabinetes surgen de las negociaciones entre los partidos parlamentarios y, en especial, entre los líderes de los partidos, pero también se requiere una votación parlamentaria formal de investidura. En el Reino Unido, normalmente el rey o la reina designa como primer ministro al líder del partido mayoritario, y en muchos sistemas multipartidistas los gabinetes que surgen de las negociaciones entre partidos son nombrados por los jefes del Estado sin ninguna elección o investidura previa. Se entiende que tales gabinetes gozan de la confianza del legislativo, hasta que éste exprese su falta de confianza en el mismo.”⁴⁴⁰

3º La tercera diferencia fundamental es que los sistemas parlamentarios parecen ejecutivos colectivos o colegiados, mientras que los presidenciales son ejecutivos unipersonales, no colegiados. La toma de decisiones en el régimen

⁴³⁹ El artículo 108, segundo párrafo de la Constitución de 1917, establece: “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.”

⁴⁴⁰ Lijphart, Arend; *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ed. Ariel, Barcelona, 2000, p. 118.

parlamentario, aún cuando el primer ministro concentre mucho poder, es colegiada, mientras que en el presidencial los miembros del “gabinete” son secretarios plenamente subordinados del presidente. Las grandes decisiones en el régimen parlamentario deben ser tomadas en el Consejo de Ministros o el Consejo de Estado, no sólo por el jefe de ellos. En el presidencial, las decisiones más importantes puede tomarlas el presidente, con o sin consejo del gabinete, o incluso en contra de éste.⁴⁴¹

Una consecuencia que obtiene Lijphart al combinar lógicamente (aunque no tenga sustento empírico) la relación Ejecutivo–Legislativo en el marco de la aplicación conjunta de las diferencias antes descritas, es que su aplicación conjunta genera ocho combinaciones posibles, dos de ellas “puras”, régimen presidencial y régimen parlamentario, y seis combinaciones *híbridas*, ya sea que el ejecutivo colegial no dependa de la confianza legislativa, o que el ejecutivo unipersonal sea dependiente de la confianza legislativa; o bien, que el ejecutivo sea elegido o no por los votantes, sea colegial o unipersonal, en una combinación sumamente compleja y difícil de describir, pues como el propio autor lo confiesa, “no existen ejemplos empíricos de los tipos II, IV y VI” de su esquema. “El único problema serio a la hora de clasificar las democracias con arreglo a la óctuple tipología surge con los sistemas que poseen tanto un presidente elegido por vía popular como un primer ministro parlamentario, a los que normalmente se hace referencia como sistemas semipresidenciales (Duverger), o premier–presidenciales (Shugart y Carey). En nuestras treinta y seis democracias⁴⁴² se dan seis de estos sistemas semipresidenciales: Austria, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia y Portugal. Estos casos pueden resolverse formulando la siguiente pregunta: ¿Quién es el verdadero jefe de gobierno, el presidente o el primer

⁴⁴¹ Es proverbial la anécdota de la primera reunión del presidente Abraham Lincoln, quien al consultar a sus seis secretarios sobre la toma de una medida gubernamental y recibir el voto adverso de todos, dijo: “Seis votos por el no, un voto por el sí; el sí gana.”

⁴⁴² El título completo del libro de Lijphart que vengo citando es: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. [De éstos, sólo considera, junto con los Estados Unidos, como presidenciales a Colombia, Costa Rica y Venezuela, dejando fuera a Argentina, Brasil, Chile y México en razón de su muy reciente ingreso (o reingreso) a la democracia. (El libro es de 1999).

ministro?”⁴⁴³ La respuesta varía de país en país y en cuanto a Francia, son diferentes las consideraciones, ya sea que haya una sola mayoría presidencial–parlamentaria, o lo que Duverger denominó la *cohabitación de los franceses*.

4º Otros contrastes adicionales entre sistemas parlamentarios y presidenciales, según Lijphart, son los siguientes:

i) La separación de los poderes en los sistemas presidenciales no sólo comprende la independencia orgánica y funcional mutua de los poderes ejecutivo y legislativo, sino también la regla de que la misma persona no puede ejercer en ambos al mismo tiempo, lo cual constituye un complejo normativo que la teoría constitucional denomina régimen de incompatibilidades. Al contrario, en los sistemas parlamentarios, la falta de separación de poderes “no sólo significa que el ejecutivo depende de la confianza del legislativo, sino que las mismas personas pueden ser miembros tanto del parlamento como del gabinete”, en grados que van desde la exigencia de que los ministros sean también parlamentarios (Reino Unido y sus antiguas colonias), hasta ejemplos —Holanda, Noruega y Luxemburgo— de que la pertenencia al gabinete no es compatible con la pertenencia al parlamento, aunque aquéllos puedan debatir en éste.

ii) Otra diferencia: los presidentes no gozan del derecho de disolver el legislativo, en tanto que el primer ministro y sus gabinetes (el gobierno) sí poseen esa facultad en el régimen parlamentario. Como excepciones, podemos colocar el caso francés, en el que el presidente sí puede disolver la Asamblea Nacional; en Israel, ambos se disuelven y convocan a nuevas elecciones, y variantes diversas tanto en el parlamentarismo como en el sistema presidencial.⁴⁴⁴ Ya hemos

⁴⁴³ Lijphart, Arend, *op. cit.*, p. 121.

⁴⁴⁴ Valadés, Diego. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007; en donde da cuenta de los países presidenciales en los que el Congreso puede ser disuelto: Perú, Uruguay y Venezuela; Armenia, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Kazajistán, Pakistán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania. Esta medida extrema se explica en los sistemas parlamentarios aunque resulta exorbitante en los presidenciales. p.121.

comentado que en el Reino Unido (modelo de Westminster) la disolución está prácticamente en desuso. En el caso alemán, el parlamento sólo puede ser disuelto bajo circunstancias especiales.

iii) La tercera diferencia o contraste apuntado por Lijphart se refiere al carácter dual del ejecutivo en el régimen parlamentario, que enuncia como “los ejecutivos: un jefe de estado simbólico y ceremonial (un monarca o presidente), que dispone de escaso poder y un primer ministro que es el jefe de gobierno y que, junto con el gabinete, ejerce la mayoría de los poderes. La regla habitual en los sistemas presidenciales es que el presidente sea el mismo tiempo el jefe de Estado y el jefe de gobierno”.⁴⁴⁵

Un elemento adicional de importancia que menciona Lijphart, se refiere a las tres fuentes de las que provienen los poderes presidenciales:

- 1ª. Los “poderes de reacción”, aquellos definidos por las constituciones, especialmente el *veto*, y “los poderes de acción”, especialmente la facultad de legislar por decreto en determinados ámbitos.⁴⁴⁶
- 2ª. La fuerza y la cohesión de los partidos del presidente en el legislativo, (Esto puede variar en casos de gobierno de mayorías y de minoría o divididos).
- 3ª. Los presidentes (y los vicepresidentes, si los hay) obtienen gran poder de su elección popular directa y del hecho de que puedan invocar ser los únicos dirigentes públicos elegidos por el conjunto de la población. (Esta característica puede expresarse igualmente con el señalamiento de que el presidente por sí sólo representa a toda la nación, mientras

⁴⁴⁵ *Idem*, p. 125.

⁴⁴⁶ En México estos poderes se encuentran en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, que se ejercita con regularidad, y en el 29, respecto de la suspensión de las garantías individuales, que no ha sido ejercido en décadas.

que en el legislativo el conjunto de **todos** los diputados representa a **toda** la nación).

b) *Juan J. Linz, presidencialismo: principios y realidades.*

Dice Linz que la mayoría de las democracias presidenciales se parecen probablemente más entre sí, de lo que se parecen unas a otras las muy numerosas democracias parlamentarias. Una explicación de esto podría ser que todos los sistemas presidenciales de los países que lo adoptaron están inspirados en el modelo estadounidense, mientras que en los sistemas parlamentarios la única institución democráticamente legitimada es el parlamento y el gobierno derivado de la confianza que ésta le provee. Ya dijimos que en el régimen presidencial rige el principio de que el presidente posee un cúmulo de poderes otorgados por la Constitución y entre ellos un absoluto control de la composición de su gobierno y la administración, y que es elegido directamente por todos los ciudadanos. El régimen presidencial según Linz, se distingue por dos características:

- i) El presidente, tanto como el legislativo, son elegidos popularmente, tienen legitimidad democrática. “Es un sistema de *legitimidad democrática dual*”.*
- ii) El periodo por el que son elegidos el Presidente y los legisladores es fijo. El cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración de éste es independiente del presidente. Esto lleva a la “rigidez del sistema presidencial”.⁴⁴⁷

Las consecuencias que deriva Linz de las dos características anteriores le sirven únicamente para contrastar al régimen presidencial con el sistema

* Subrayado del autor.

⁴⁴⁷ Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo, (comps.); *Op. cit.*, p. 32.

parlamentario, de los que ya hemos hecho mención. Respecto del primero dice: “puesto que ambos derivan su poder del voto del pueblo en una competencia libre entre alternativas bien definidas, hay siempre un conflicto latente, que algunas ocasiones puede estallar dramáticamente”. En relación con la segunda característica, señala que los periodos fijos de elección, provocan que: “La duración del mandato de un presidente se convierte en un factor esencial al que todos los actores en el proceso político tienen que adaptarse, algo que tiene muchas e importantes consecuencias”. La más grave de éstas la reseña de esta forma:

... los presidentes se eligen por un periodo fijo en el cargo, un periodo durante el cual están excluidos el tipo de cambios que producen crisis de gobierno y la sustitución de un ejecutivo por otro. Esto supone una rigidez en el proceso político que hace todo reajuste en situaciones cambiantes extremadamente difícil; un líder que ha perdido la confianza de su partido o de los partidos que han apoyado su elección no puede ser reemplazado, no puede ser sustituido por otra persona más capaz de negociar compromisos con la oposición cuando la polarización ha alcanzado una intensidad que amenaza con la violencia y un golpe ilegal. La medida extrema del *impeachment*, el juicio político, que figura en los textos constitucionales, es difícil de utilizar comparado con el voto de censura. Un presidente acosado se ve tentado a, y puede, usar poderes de tal manera que sus contrarios pueden no estar dispuestos a esperar al fin de su mandato para echarle. Pero no hay mecanismos para destruirle sin violar la Constitución, a menos que esté dispuesto a dimitir.⁴⁴⁸

Todo lo anterior significa que el presidencialismo aparenta ser un sistema estable y fuerte, pero en realidad, al decir de Linz, es un régimen inestable que exhibe numerosas debilidades.

En el sistema parlamentario, en cambio, puede retirarse a un primer ministro que ha perdido el control de su partido, o de su mayoría parlamentaria, en razón de que su permanencia en el cargo podría crear o ahondar una crisis política seria y grave. La sustitución, si bien puede ser impactante, forma parte de la racionalidad política del régimen, por lo cual su propio partido puede reemplazarlo, o ser el efecto de una nueva coalición, o provocarse el extremo de una caída

⁴⁴⁸ *Idem*, p. 39.

seguida de la convocatoria a nuevas elecciones, fuente de renovadas esperanzas de construcción de soluciones políticas constructivas.

La reelección y la no reelección presidencial.

El régimen presidencial tiene la ventaja, acota Linz⁴⁴⁹, de que durante el periodo completo del mandato sólo una persona aparece como la responsable de gobernar, sin responsabilidades confusas o compartidas. Linz contradice esta supuesta “virtud” si el presidente no puede presentarse a nuevas elecciones, porque así, “un presidente no puede ser castigado por los votantes y salir derrotado, ni puede ser recompensado por el éxito y volver a ser elegido con el mismo voto o incluso uno mayor que la elección anterior”, y sentencia Linz: “Un presidente que no puede ser elegido no es *responsable*”.

Por el contrario —siguiendo siempre a Linz—, cuando la reelección es posible el presidente que tiene una imagen negativa puede proponer una legislación que sea rechazada por el Congreso, juego que le está vedado a un primer ministro. “En resumen, con separación de poderes no es fácil exigir responsabilidades por la gestión”, lo que sí ocurre en los regímenes parlamentarios; en todo caso, la responsabilidad política presidencial puede ser exigida al término de los mandatos, en los parlamentarios ocurre en cualquier tiempo. Las crisis que padecen muchos presidencialismos se deriva de las tentaciones y acciones, a veces fallidas, de querer exigir responsabilidades a los presidentes sin tener elementos institucionales de derecho para lograr esos propósitos.

La elección en un régimen presidencial conduce a un sistema de mayorías, se tengan éstas o no. “El control del Ejecutivo en sistemas presidenciales —según Linz—, es en principio un juego de gánalo todo”. También implica un juego en que el perdedor lo pierde todo, pues los candidatos perdedores se encuentran sin

⁴⁴⁹ *Ibidem*, p. 44.

cargo público alguno, a menos que sean líderes partidistas muy fuertes o exponente de otros grupos poderosos.⁴⁵⁰

El régimen presidencial no podría entenderse en su integridad sin analizar el tema de la reelección o la no reelección inmediata o absoluta, que es el sistema dominante en él, pues el miedo a la discontinuidad política y la desconfianza a un posible sucesor, según opina Albert Hirschman⁴⁵¹ puede llevar “a políticas mal diseñadas, a una puesta en práctica rápida de esas políticas, a impaciencia con la oposición y a gastos que de otra forma se hubieran distribuido a lo largo de un período de tiempo, o pueden llevar también a políticas que pueden contribuir a crear fusiones políticas y, algunas veces, falta de eficacia”. El desperdicio de liderazgos eficaces es un riesgo en estas circunstancias, pero lo es igual que el Presidente “busque un sucesor que no represente una amenaza mientras ocupa el cargo”.

En cambio, en el régimen parlamentario, al decir de Juan Linz, ocurre que el presidente saliente “sabe que en cualquier momento puede ser llamado para volver al cargo, y que su sucesor también sabe que existe esa posibilidad. La conciencia que ambos líderes tienen de que un enfrentamiento podría ser costoso para ambos crea una situación que frecuentemente facilite el compartir el poder”.⁴⁵²

⁴⁵⁰ Adam Przeworski, comentando este punto, escribe: Linz ha desarrollado (1984), una serie de argumentos a favor de los sistemas parlamentarios: En una elección presidencial, sea cual sea la pluralidad alcanzada, el candidato victorioso gana todo el ejecutivo, mientras que un líder que aspire a ser primer ministro cuyo partido gane menos de un 51 por ciento de los escaños puede verse forzado a compartir el poder con otro partido o a formar un gobierno minoritario. Con un 30 por ciento de los escaños no puede formar un gobierno que no sea de coalición, mientras que un presidente con el mismo voto sí puede (aunque tenga muchas dificultades para que el congreso apoye su política). El control del ejecutivo en sistemas presidenciales es en principio un juego de «gánalo todo».

Es además un juego en el que el perdedor lo pierde todo, ya que los candidatos presidenciales derrotados pueden encontrarse sin un cargo público después de la elección y, a menos que tengan una posición fuerte como líderes en su partido, puede que se hayan jugado todo su potencial político. ¿Dónde están Michael Dukakis o Mario Vargas Llosa hoy? El perdedor frecuentemente lo pierde todo.

⁴⁵¹ Cfr. Linz, Juan J., *op. cit.*, p. 51.

⁴⁵² *Idem*, p. 52.

Muchas de las debilidades que exhibe el régimen presidencial se derivan de los factores históricos que reducen la duración de los periodos de ejercicio de la presidencia y que fuerzan a la no reelección absoluta del cargo, o a la no reelección inmediata. Puede llegar a tal grado la debilidad del régimen, que para perdurar en la presidencia, los titulares de ésta provoquen golpe o semigolpes que conduzcan como en Venezuela a la reelección indefinida del Presidente, mediante procedimientos plebiscitarios regularmente deslegitimados. La debilidad se transforma en autoritarismo, o da visos de dictadura o semidictadura.

En otros casos, la poca energía del régimen presidencial puede conducir a los mismos afanes reeleccionistas sin éxito y a la salida implosiva o explosiva, por la fuerza, del presidente, como ha ocurrido en el caso reciente de Honduras.⁴⁵³ El golpismo, como respuesta a una aparente solución democrática de la reelección (ésta sería procedente o no, después del resultado de un referéndum), prueba la anomia de los presidencialismos latinoamericanos.

Finalmente, una expresión más de la impotencia presidencialista, es la ingobernabilidad que se advierte con frecuencia en los regímenes presidenciales, producto de la falta de acuerdos entre las fuerzas políticas, que integran las Cámaras Legislativas, de la rígida separación de poderes que impide la colaboración gobierno-parlamento, y de la frecuente conformación de gobiernos divididos en los que el presidente no posee la mayoría en el Congreso y las alianzas son inestables y oportunistas. Esta ingobernabilidad o escasa gobernabilidad, se advierte igualmente en la pérdida paulatina de los poderes presidenciales en diversas materias, como la ocurrida en México a lo largo de los últimos veinte años.

⁴⁵³ La salida del Presidente Zelaya, por su frustrado afán reeleccionista, fue conducida por una extraña combinación civil.

La debilidad del régimen presidencial deriva en parte, asimismo, de lo que da fortaleza al régimen: la rígida división de los poderes, particularmente entre Ejecutivo y Legislativo, pues hace que el Ejecutivo tienda frecuentemente a cumplir funciones de legislador y a someter a los parlamentarios y, al revés, provoca en el legislativo la propensión a gobernar por vía de las leyes, determinando al detalle lo que el gobierno deba hacer y elevando el grado de control respecto de nombramientos, presupuestos, cuentas gubernamentales, juicios políticos (*impeachment*) y otras atribuciones igualmente limitativas. Como afirmaba Bagehot:⁴⁵⁴ “El sistema presidencial suscita el espíritu antagónico del poder legislativo”.

La segunda vuelta electoral.

Otro aspecto importante en el régimen presidencial, que repercute en la capacidad de éste para la toma de decisiones, es si el elegido en el cargo necesita más de una vuelta si no obtiene una mayoría absoluta de los votantes en la primera de ellas. Esto requiere, desde luego, una realidad multipartidista, que de acuerdo con el sistema electoral puede llevar al reduccionismo partidista hasta llegar a la confrontación de los dos candidatos, dos partidos, o dos coaliciones. Excepcionalmente, pueden competir en segunda vuelta más de dos de los presentados en la primera.

Quien es partidario de la segunda vuelta en el multipartidismo, como Linz, afirma que ésta, con “una competición entre los candidatos en cabeza reduce la incertidumbre y puede así ayudar a producir un resultado calculado más racionalmente, tanto por parte del candidato como de los votantes... En cierto sentido, este proceso se aproxima al de formación de coaliciones en un parlamento en el momento de elegir un primer ministro”

⁴⁵⁴ Bagehot es citado por Alonso Lujambio en el “Estudio introductorio” de libro de Woodrow Wilson: *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, UNAM, 1a. Ed., 2002, p. XXI.

Se entiende, en consecuencia, que la segunda vuelta es una solución en un régimen *multipartido*, pues permite gobernabilidad y legitimación con menos sobresaltos.⁴⁵⁵

Podemos agregar que la segunda vuelta, como afirma Duverger,⁴⁵⁶ puede generar la tendencia del régimen político al multipartidismo atemperado por alianzas. Éstas, a su vez, dan lugar a posturas demagógicas de algunos o todos los aliados, tanto en los procesos electorales mismos, como en el ejercicio del gobierno, o en el desarrollo de la legislatura respectiva, pues además, las alianzas son propicias para esconder la responsabilidad en la toma o no de decisiones de gobierno.

En cuanto al punto número 1, de que los dos candidatos que compitan en la segunda vuelta “puedan representar posiciones en el mismo sector del espectro político” quedó de manifiesto en la elección del conservador Jacques Chirac en Francia, que triunfó sobre el ultraconservador Jean Marie Le Pen y obtuvo un triunfo abrumador en razón del temor de los electores de que un radical de derecha se hiciera de la presidencia de la república francesa.

⁴⁵⁵ Sin embargo, por no ser infalible, las disfunciones de la segunda vuelta son resumidas por Linz en los siguientes términos:

1. En un sistema muy fragmentado, los dos candidatos principales pueden gozar tan sólo de pluralidades pequeñas con respecto a otros candidatos, y pueden representar posiciones en el mismo sector del espectro político.
2. Uno de los candidatos puede ser una persona que esté fuera del sistema de partidos, sin base de partido en el congreso.
3. La «mayoría» que se genera puede que no represente un electorado más o menos homogéneo políticamente o una coalición de partidos auténtica.
4. El ganador, aunque inicialmente represente la elección de una pequeña proporción del electorado, es muy probable que sienta que representa una mayoría «verdadera y plebiscitaria».
5. La expectativa de una segunda vuelta aumenta el incentivo para competir en la primera vuelta, bien con la esperanza de situarse entre los dos más favorecidos o de conseguir poder para negociar en la segunda vuelta el apoyo a uno de los dos contendientes más importantes. Por tanto, en lugar de favorecer la coalescencia de partidos en torno a un candidato, el sistema refuerza la fragmentación que ya existe.

⁴⁵⁶ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 171 y 172, en donde escribe que el sistema electoral es un factor técnico esencial que modela el sistema de partidos y explica: “A este respecto formulamos en 1945 tres leyes sociológicas fundamentales: 1º. El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo, 2º. La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros; 3º. El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas”.

El aspecto negativo de mayor importancia que genera el régimen presidencial, sin embargo, es su proclividad a producir sistemas de jefatura, el “reino del jefe”, como lo llama Burdeau; o semidictaduras, como las denomina Duverger.⁴⁵⁷ Este afirma que el *presidencialismo* es una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Congreso (Parlamento) e hipertrofia de los poderes del Presidente de la República. Ha sido el régimen típico u ordinario de los países de América Latina, cuyas instituciones constitucionales liberales han sido transportadas de Estados Unidos “a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos”. En términos similares se pronuncia Pablo González Casanova, quien sin embargo ubica dichas instituciones como *euroamericanas*, implantadas en una realidad poco o nada propicia para que florezca la democracia liberal.⁴⁵⁸

En términos parecidos se expresa Antonio Lago Carballo,⁴⁵⁹ para quien entre las calamidades o males graves “que aquejan a Iberoamérica está, precisamente, la impermeabilidad social, la escasez de relación y comunicación entre capas sociales con nivel de vida muy distinto y distante que se traduce también en disociación entre los que dirigen el sistema político y económico y la masa gobernada”. Y agrega: dadas las condiciones socioeconómicas reseñadas, resultaría ilusorio esperar el funcionamiento de instituciones democráticas y representativas. De ahí el divorcio entre la realidad social y el lenguaje constitucional que puede registrarse en la historia, pasada y presente, de los pueblos iberoamericanos”.

⁴⁵⁷ *Idem*, p. 213.

⁴⁵⁸ Cfr. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Edit. Era.

⁴⁵⁹ “Los regímenes políticos iberoamericanos”, en Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 580-581.

Régimen presidencial y presidencialismo en Latinoamérica.

Lo anterior no refleja hoy día las tendencias políticas dominantes en América Latina, en cuya mayoría de países el constitucionalismo democrático ha logrado abrirse cauce en medio de una dura realidad socioeconómica. Ciertamente las instituciones representativas viven en constante riesgo, pero las elecciones se suceden con regularidad, los parlamentos funcionan y ejercen sus capacidades de control y la ciudadanía ha escalado posiciones más encumbradas para ejercer sus derechos a exigir cuentas a los gobernantes. Diríamos que la democracia constitucional representativa es irreversible en Latinoamérica, pero que apenas está en vías de consolidación y no exenta de tropiezos y regresiones.

Aquellos factores de subdesarrollo y dependencia dificultan o impiden que funcionen la división de poderes, el principio de legalidad, el sufragio libre y efectivo, las elecciones, el respeto a los derechos humanos, y las demás instituciones del régimen republicano y liberal. “De esta manera —afirma Duverger— algunas naciones latinoamericanas conocen las dictaduras puras y simples, y las instituciones presidenciales son allí solamente un puro camuflaje, como las instituciones parlamentarias en otros países subdesarrollados. Otras naciones de América Latina conocen regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura”, a las que asigna el nombre de *semidictaduras*, aclarando que se está más cerca de la dictadura cuando el elemento de moderación del régimen es el ejército aún cuando no ejerza directamente el poder, pero interviniendo cuando no le agradan los que lo ejercen, o cuando un partido monopoliza la representación política.

El presidencialismo, como deformación del régimen presidencial, tiene elementos constitucionales vigentes que lo legitiman y mantienen —a veces por mucho tiempo, de manera que domina en él la inclinación a la democracia, “siendo aún las elecciones y elecciones relativamente competitivas— la base esencial del poder”. En el presidencialismo, según Duverger, las elecciones tienen una gran

importancia y son precisamente las del Presidente de la República las que dominan el interés por encima de las elecciones legislativas⁴⁶⁰, a grado tal que aquéllos puedan llegar a condicionar el resultado de éstas, la intensidad de la participación electoral y el grado de competencia que se experimenta con ellas. Así, es frecuente que las elecciones parlamentarias coincidentes con las presidenciales suelen despertar más interés, competencia y participación que otras de carácter intermedio. El resultado de esto es, al decir de Duverger, que “el presidente es mucho más poderoso que el Parlamento, sin que éste esté desprovisto de toda posibilidad de oposición... Según los periodos —agrega el maestro francés— un mismo país pasa de la “semidictadura” al “presidencialismo”, sin que sea posible situar la línea de separación entre ambos”.

Uno de los síntomas de la crisis presidencial tiene su asiento en la propia normatividad constitucional, pues no ha podido desmontarse en su totalidad la prevalencia constitucional del Poder Ejecutivo, de lo que algunos llaman, evocando a la Revolución Francesa, el *anciane régime*, un viejo régimen autoritario que se resiste a morir y dejar los espacios libres a la plena democratización. Nuevas constituciones, reformas a las leyes fundamentales y reforma del Estado son indicadores en América Latina de esta tendencia, pero siguen existiendo lo que Jorge Carpizo⁴⁶¹ denominó los poderes metaconstitucionales del Presidente, y al lado de un catálogo, si bien disminuido, consistente, de atribuciones y prerrogativas en beneficio de la prevalencia presidencialista.

⁴⁶⁰ A este respecto es muy ilustrativo lo que explica Dieter Nohlen en su obra *Derecho y Política en su contexto*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008: “En contraste con el parlamentarismo, en el presidencialismo las elecciones más importantes no son las elecciones parlamentarias, de un órgano colegiado, sino las elecciones presidenciales, de un órgano unipersonal. Esto implica que en el presidencialismo, quien gana una elección se lo lleva todo (contrariamente a una elección pluripersonal en la cual pueden ganar muchos, dado que participan mayoría y minoría en la distribución de los escaños), un hecho cuyas consecuencias son aún más graves en América Latina, donde a menudo no existe un balance de poder entre las instituciones representativas, entre el presidente y el Parlamento, ambos elegidos por voto popular. En el presidente se concentra el poder político, aumentando así la importancia de las elecciones presidenciales”. (p. 128-129).

⁴⁶¹ Carpizo, Jorge. *Op. cit.*

c) *Ackerman: desventajas del presidencialismo y nueva división de poderes.*

A partir de una comparación exhaustiva entre el sistema *Westminster* (parlamentario) y los sistemas “presidencialistas”, este autor se esfuerza por hacer visibles las desventajas de estos últimos; sin embargo, con una visión más constructivista, destaca que los sistemas de división de poderes en que se desarrolla el régimen presidencial, ha aportado a la vida democrática una valiosa visión en la que se hace necesario el ideal de la democracia dualista y, por lo tanto, una nueva división de poderes como parte fundamental de una expansión del parlamentarismo acotado. De este modo Ackerman parece encontrar dos circunstancias de muy difícil superación para el sistema presidencial, que en realidad representan los extremos provocados por los resultados de las elecciones de los miembros del órgano legislativo y del titular del gobierno. El primer caso supone que no se obtiene mayoría en el Congreso del mismo partido al que pertenece el presidente, derivando en el fenómeno de “gobierno dividido” o *impasse*. Por otro lado, el partido del presidente obtiene continuamente mayorías casi totales en las asambleas legislativas y, frecuentemente, el control de todos los poderes relevantes; a esta modalidad, le denomina “autoridad absoluta”.⁴⁶²

Explica el autor que al resultar el *impasse* existe la posibilidad de que en el régimen presidencial se produzcan cualquiera de los siguientes tres escenarios:

1°. Se enfatiza la negociación, ya que los rivales políticos tratan de llegar a acuerdos sobre temas atractivos o del interés de la mayoría de los votantes o representados, con el fin de crear una imagen de avance y madurez en el desempeño de sus funciones.

2°. Se produce una ruptura o parálisis constitucional, como resultado de un ataque sin tregua que tiene como único propósito derrotar al rival político, sin

⁴⁶² Cfr., Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición en español, México, 2007, pp. 28-31.

mostrar la mínima disposición de encontrar puntos de acuerdo. Aquí el autor retoma los argumentos de Linz, cuando se refiere a la peligrosa importación que de la división de poderes estadounidense han realizado los países latinoamericanos, solamente para lograr la división de congresos, por parte de gobiernos constitucionales, viendo sucumbir sus cartas constitucionales en manos de presidentes frustrados por la incapacidad de gobernar, que con la ayuda de militares se impusieron a congresos intransigentes.

3°. Al respecto, Ackerman afirma que el escenario anterior puede evitarse (sin que ello signifique operar en las mejores circunstancias democráticas), para conformar un tercer escenario, cuando:

En vez de establecer una confrontación absoluta, el presidente y la cámara pueden solo retraerse en su tendencia hacia las descalificaciones y calumnias interminables, las recriminaciones mutuas y el estancamiento partidario. Todavía peor, los poderes en contienda pueden usar las herramientas constitucionales a su disposición para hacerse la vida difícil entre sí: de esta manera la cámara acosaría al ejecutivo, y el presidente emprendería acciones unilaterales siempre que le fuera posible. Llamo a este escenario, “crisis de gobernabilidad”.

Una vez que la crisis se inicia, puede dar lugar a un círculo vicioso. Los presidentes rompen los *impasses* legislativos al resolver los problemas apremiantes mediante decretos unilaterales que a menudo van mucho más allá de su autoridad constitucional; en vez de protestar, los representantes se sienten aliviados de poder evadir la responsabilidad política de tomar decisiones difíciles; presidentes posteriores usan estos antecedentes para robustecer aún más su poder para emitir decretos; la práctica resultante puede incluso ser codificada mediante reformas a la Constitución. En este escenario, con frecuencia la cámara queda reducida a un foro de posturas demagógicas, mientras que el presidente toma las decisiones unilateralmente, sin considerar los intereses ni las ideologías que los principales partidos políticos representan en el Congreso.⁴⁶³

En el caso del supuesto de la “mayoría absoluta”, con poderes separados (sistema presidencial) hay que distinguir entre el sistema semipresidencial francés y el presidencial norteamericano. En el primero, el presidente se elige en forma directa para un período determinado, pero está obligado a nombrar al primer ministro que tenga respaldo de la mayoría en la Asamblea Nacional y ambas elecciones son escalonadas; por lo tanto, cuando la mayoría respalda al

⁴⁶³ *Idem*, pp. 29 y 30.

presidente, “este opera (más o menos) en el modo de autoridad absoluta, y el primer ministro funciona como su principal subordinado”; sin embargo cuando la mayoría que apoya al primer ministro no es afín al presidente, se presenta la “cohabitación” y, de alguna forma, pueden darse situaciones de “gobierno dividido”. Ahora bien, desde el punto de vista norteamericano, el caso francés es una división de poderes relativamente débil, ya que el presidente siempre está ocupado de la hostilidad o no de la Asamblea, o bien usar su posibilidad de convocar a una nueva elección de la misma en el momento que lo decida.

Por el contrario, en el sistema estadounidense se opera con períodos fijos de dos, cuatro y seis años, escalonados para los cargos en la cámara, la presidencia y el Senado, respectivamente, que en resumen requiere que un movimiento político se mantenga ganando elecciones durante diez años, por lo menos, antes de que se pueda asumir el control absoluto sobre las instituciones más importantes.

En este orden de ideas, el sistema de gobierno presidencial con plena separación de poderes y “autoridad absoluta”, se encuentra en una posición muy diferente al sistema parlamentario *Westminster*, ya que aunque se pudiese perder la mayoría legislativa en la siguiente elección, esta circunstancia no implica la forzosa pérdida inmediata de la presidencia o de las instituciones ya controladas, las cuales continuarían defendiendo las decisiones y las leyes promulgadas durante el período de “autoridad absoluta”.⁴⁶⁴

Esta tendencia puede conducir a un arraigo práctico de esas iniciativas mucho tiempo después de que situaciones similares en un gobierno de *Westminster* hubieran desaparecido del panorama.

Estos puntos básicos dan una forma peculiar a los periodos de autoridad absoluta. Primero habría una predecible carrera en contra del reloj institucional. El gobierno tiene garantizado un tiempo muy corto (en sistemas de estilo estadounidense, sólo dos años) antes de perder su control sobre algún resorte clave del poder legislativo. El reto es aprovechar al máximo este periodo relativamente breve, que puede no

⁴⁶⁴ La autoridad absoluta decae con el gobierno dividido, aun en los Estados Unidos, como ya quedó probado con el diferendo Obama-Congreso en materia de endeudamiento público.

regresar durante una generación entera. Este movimiento hacia el maximalismo puede ser intensificado por un segundo efecto, resultante del periodo de *impasse* anterior... Entonces, a menudo muy repentinamente, una sola elección rompe el estancamiento y los pactos ya no son necesarios, al menos en el corto plazo. El resultado es una marea de nuevas leyes que buscan expresar ideales durante mucho tiempo suprimidos.

Pero lo harán de una manera peculiar. En contraste con la preocupación por la eficacia de mediano plazo característica del régimen Westminster, el programa deberá ser construido para soportar la adversidad electoral futura. De hecho, dado que la siguiente elección puede darse en sólo dos años, el gobierno quizá tenga dificultades para generar cualquier resultado en el mundo real antes del siguiente ciclo electoral. Esto significaría, primero, que el gobierno favorecerá iniciativas legislativas fuertes de contenido simbólico... Segundo, incluso cuando sea de autoridad absoluta, el gobierno diseñará programas que tomen en cuenta la probabilidad de *impasses* futuros. En particular estructurará sus iniciativas de forma que éstas auspicien el poder de una u otra rama, actuando individualmente, con objeto de proteger políticas atrincheradas en contra de futuros esfuerzos hostiles destinados a destruirlas.⁴⁶⁵

Otra de las características del sistema presidencial de división rígida de poderes criticada por Ackerman consiste en el *culto a la personalidad* del Presidente. Explica así que un hecho irrefutable es que tanto el presidente como el primer ministro gozan de un gran poder y, por lo tanto, una natural inclinación del público a examinar detalles de su personalidad; sin embargo, en el sistema parlamentario la conducta del primer ministro evaluada por el electorado, resulta en una “rápida e implacable” retribución política que se verá reflejada en la conformación de la necesaria mayoría parlamentaria. Por lo tanto, si la conducta del líder de dicha mayoría (primer ministro), está provocando riesgo y desventaja políticamente permanente, habrá que deshacerse de ese individuo “y sustituirlo con alguien que presente el programa del partido con un rostro más amigable en la próxima elección.”⁴⁶⁶ Mientras que, los presidentes son electos popularmente para un periodo fijo y las constituciones con división de poderes rígida establecen un proceso muy difícil para la denuncia y destitución del titular del Poder Ejecutivo, la que, en caso de darse, traería una crisis de gobierno.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, pp. 34-35.

⁴⁶⁶ *Ibid*, p. 42.

El autor afirma que el *culto a la personalidad* no es un problema menor, aún en tiempos lejanos a la elección, ya que existen circunstancias muy especiales de relación política del presidente (y su personalidad) con otros actores de la vida pública, que no resultan muy beneficiosos para un sistema democrático. En primer lugar, surge una dificultad, en razón de la muy probable comprensión del mandato presidencial en términos personalistas, que lo llevan a separar su acción de otros actores del régimen, como los son los líderes políticos en el Congreso, en el sistema de partidos en general y, sobre todo, con los miembros del gabinete. En cuanto a su partido, la calidad independiente de su elección lo lleva a pensar que la organización política solamente ha servido como instrumento para la proyección de su propia personalidad e ideales. Por lo que hace a la relación con el gabinete y su programa legislativo, queda sentado que los secretarios de gabinete conciben la superioridad jerárquica legítima del presidente y actúan siempre en calidad de subordinados. En el ámbito legislativo, se confabulan y manipulan desde el gobierno fuerzas políticas, a fin de sacar adelante iniciativas presidenciales, muchas veces sin considerar programas partidarios y opiniones contrarias dentro de la misma fuerza política a la que pertenece, aprovechando siempre el carácter personal del mandato, lo cual puede derivar en fracturas constantes de ideologías y programas partidarios que debilitan la propia credibilidad de estas instituciones.

En el régimen parlamentario resulta muy diferente, ya que el primer ministro depende totalmente, y siempre en última instancia, de su partido en el parlamento, y sería un suicidio político —afirma Ackerman— si impulsara un programa legislativo por encima de la objeción de aquél, por lo que siempre estará atento a los murmullos (o gritos) de descontento, porque de darse, los tomará con seriedad para negociar o cooptar con sus adversarios políticos dentro del partido, pero, en todo caso, permaneciendo en contacto con ellos. Por lo que hace a su gabinete, el primer ministro también mantiene una relación notoriamente diferente, ya que él no es sustancialmente diferente a ellos, ya que muchos de los miembros del gabinete pueden tener tanto apoyo o influencia en el partido como el propio primer

ministro; mientras que otros, pueden ser líderes de coaliciones de partidos, cuyo apoyo continuo es esencial para la existencia del gobierno.

Ninguna forma de gobierno puede obviar la necesidad de espíritu público, lo cual, ¡qué pena!, tiene sus bajas así como sus altas. La pregunta es cuántos esfuerzos populares en renovación, cuando se hagan, deberían concentrarse en el carisma putativo de un candidato presidencial, y cuánto en la labor de construir un partido de principios capaz de poner al gobierno en un mejor rumbo. La gran virtud del gobierno parlamentario es que crea un incentivo para que el liderazgo, así como los seguidores, empujen en la segunda dirección.⁴⁶⁷

A pesar de que Ackerman se encuentra en franca oposición con la mayoría de las notas distintivas y esenciales del sistema presidencial de división de poderes, también manifiesta un rechazo al gobierno parlamentario puro, ya que considera que el modelo *Westminster* presupone una comprensión falsa de la relación moderna entre ciudadanos y gobiernos. Identifica entonces el error principal del sistema *Westminster*, a partir de otorgar, por medio de la ley constitucional, autoridad absoluta en materia legislativa a los victoriosos, independientemente de la calidad de su mayoría electoral; por lo cual propone un sistema parlamentario acotado en el que la moderna constitución que le de forma tenga una estructura dualista que contemple dos vías legislativas para usar en una democracia:

- Una “alta”: Especialmente diseñada para identificar cuando un movimiento político ha ganado el derecho a hablar para una mayoría movilizadora y decisiva sobre un asunto de importancia política central.
- Una “normal”: Diseñada para usarla en los casos más típicos, en los cuales no exista un mandato popular tan rotundo.

Sin embargo, existe la interrogante de si la división de poderes estilo estadounidense proporciona un buen sistema para distinguir entre las dos vías. Sin duda el sistema sí opera, de una forma rudimentaria pero efectiva, para separar periodos de impasse de periodos de autoridad absoluta.....

⁴⁶⁷ *Ibid*, p. 48.

Consideremos cómo es que un modelo de parlamentarismo acotado podría servir como alternativa. En este sistema, la autoridad legislativa normal está concentrada en una asamblea de tipo Westminster, pero la producción legislativa está acotada por principios políticos sustantivos, legitimados por un proceso legislativo superior, que está construido con diferentes materiales constitucionales.⁴⁶⁸

d) *Sartori y su análisis crítico del presidencialismo.*

Sartori⁴⁶⁹, se refiere a la experiencia presidencial y presidencialista latinoamericana como “un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad”, y agrega, fundado en el historial de los países de la región y de otros como Filipinas gobernados por un presidente, que el historial de todos éstos varía “de malo a desalentador y nos lleva a preguntarnos si su problema político no se debe al propio presidencialismo”, y no achacar los grandes problemas al “estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales”. Reconoce, no obstante, que si bien la *política* puede empeorar las situaciones adversas, “es de la buena política que esperamos las cosas buenas que deseamos”. El maestro florentino encuentra en los sistemas partidistas “equivocados” el origen de aquellos problemas, pero asegura que “los presidentes latinoamericanos de ninguna manera son todo poderosos, aunque puedan parecerlo”, pues regularmente se topan con escollos insuperables para cumplir sus promesas de campaña, entre ellas la de obtener el apoyo necesario para ejecutarlas⁴⁷⁰

Ya vimos que Sartori coincide con la mayoría de los autores respecto a los elementos definitorios del sistema presidencial más allá de la “exclusión mutua” entre éste y los parlamentarios. En efecto, afirma que el criterio número 1) “es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años)”. Este criterio, dice, no es suficiente, de ahí que agregue como criterio número 2) que en los gobiernos

⁴⁶⁸ *Ibid*, p. 50.

⁴⁶⁹ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional, op. cit.*, p. 107-115.

⁴⁷⁰ *Idem*, p.109.

presidenciales “el Ejecutivo no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete”. Sin embargo, Sartori no se conforma con esos dos criterios nada más, o no del todo, pues agrega que el criterio número 3) “es que el presidente dirige el Ejecutivo”, fórmula que enuncia de forma más flexible a la de Lijphart, quien sostiene que el del presidencial es “un Ejecutivo de una persona”. En resumen, Sartori expone:

De manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido; y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda —concluye Sartori— un sistema presidencial puro, según mi definición.⁴⁷¹

El profesor florentino, vecindado en los Estados Unidos y asentado en las Universidades de Stanford y Columbia, hace un análisis crítico de sus tres “criterios” y sustenta que aún cuando varíen en algunos aspectos, esos elementos mantienen una lógica *sistémica*, de manera que, “antes de reasignar algún presidencialismo a otra clase —ya sea semipresidencialismo, casi-parlamentarismo, o similares—⁴⁷², debemos comprobar si una determinada variación viola o no esa lógica”. Se pregunta de inmediato *qué pasa* si un régimen presidencial, adopta instituciones de otro no presidencial; y por ello propone reclasificar tal sistema de acuerdo con los resultados, y advierte. “Pero no nos apresuremos a descubrir o inventar ‘nuevos sistemas’ cada vez que un país toma prestado algún instrumento de otro sistema.”⁴⁷³ Esto último nos autoriza a resaltar el valor científico de la denominación que utiliza Diego Valadés: *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, pues esta expresión deja a salvo tanto al régimen presidencial que pide refuerzos al parlamentario, como al parlamentarismo que los proporciona. En efecto, el presidencialismo puede

⁴⁷¹ *Ibidem*, tema el del *presidencialismo* que el autor desarrolla en el Cap. V. de su *Ingeniería*, p. 97-115.

⁴⁷² Esto implica una nada sutil crítica —más bien reproche— a la denominación dada al régimen francés semipresidencial por Maurice Duverger, y en cierta medida por otros.

⁴⁷³ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional*, *op. cit.*, p. 100.

hacerse de un jefe de gabinete (aunque no sea jefe de gobierno), integrar a su estructura y funcionamiento la responsabilidad de los ministros (secretarios) frente al Congreso y darle a éste la atribución de destituir a aquellos por un voto de censura o no confianza, si previamente el Congreso o una de sus Cámaras aprobó su nombramiento, y el gobierno, o sea, el Presidente, puede ser facultado por la Constitución para disolver al Legislativo, en una multitud de posibilidades de las que Valadés da cuenta en su obra.⁴⁷⁴ El parlamentarismo, por su parte, puede ser más funcional (*efectivo y estable, o estable y posiblemente efectivo*) según Sartori, “cuando el Parlamento no gobierna, cuando está limitado”, de manera que el parlamentarismo funciona “cuando adquiere una forma semiparlamentaria. Algo que resulta paradójico: cuanto menos parlamentario sea en verdad un gobierno, mejor será su desempeño”⁴⁷⁵ No obstante, Sartori advierte por varias vías, que la desventaja del régimen semipresidencial, al igual que el sistema israelí, es la elección directa del presidente en el caso francés y la del primer ministro en el caso de Israel, pues en ambos “la duración del gobierno se convierte en un fetiche”⁴⁷⁶, aludiendo a que este país del medio oriente adoptó la elección directa del primer ministro, como en el régimen presidencial y en el semipresidencial, lo cual no le proporciona a ese jefe de gobierno una mayoría, sino sólo “el garrote que significa el poder de disolver el Parlamento” (*Knesset*), así como tampoco le asegura su permanencia en caso de crisis, pues si el primer ministro disuelve el *Knesset* él mismo se destituye.

Véase entonces que presidencializar los parlamentarismos tampoco es garantía plena de gobernabilidad, pues ésta depende de otros muchos factores

⁴⁷⁴ Valadés, Diego. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), el Colegio Nacional, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 116., en el que se explica la adaptación y funcionamiento de instituciones parlamentarias en regímenes presidenciales (de más de 30 países del mundo), tales como la “presencia de los ministros en el Congreso”, el voto de confianza; las preguntas, interpelaciones y moción de censura; y la disolución del Congreso. Explica igualmente la singularidad de los sistemas *intermedios* y autoritarios, incluyendo en los primeros a la República de Weimar (Alemania), Finlandia, Francia y Portugal, regímenes a los que Duverger denomina *semipresidenciales*, denominación, ésta, criticada, como vimos, por Sartori.

⁴⁷⁵ *Idem*, p. 126-127.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, p. 132.

que están fuera de la política, o sea, en la economía y la vida sociocultural. Sartori comenta: “La única analogía entre un primer ministro electo y un presidente electo radica en una desventaja común, que es la rigidez del periodo que estarán en el cargo”.⁴⁷⁷

Es más fácil transitar del régimen presidencial puro, estando en condiciones de multipartidismo con problemas de ingobernabilidad o de gobierno dividido, a un régimen parlamentario o semipresidencial, que pasar del parlamentarismo a un sistema presidencial o de gobierno monolítico o unipersonal. El caso de la Quinta República francesa es representativo de esto último, pero no paradigmático. La Cuarta República resultó un desastre más por su composición partidista y su sistema electoral, que por su ineficacia administrativa, además de que el puente hacia el régimen semipresidencial fue tendido desde el parlamentarismo, de representación proporcional, hacia un tipo de gobierno cuasi parlamentario o semiparlamentario al que Duverger bautizó como *semipresidencial* sólo por el hecho de que en un parlamentarismo constitucional se introdujo la elección del Presidente de la República por el voto directo, libre y secreto de los electores, lo cual obligó a una ingeniería en que el Presidente conserva para sí importantes poderes que equilibran constitucionalmente su fuerza y representación soberana, con la fuerza y representación de la soberanía parlamentaria. Así, dicha ingeniería no fue sino un ajuste trascendente pero de magnitud mediana que produjo un cambio *en* el régimen, que algunos califican como un cambio *del* régimen.

Francia había constituido desde agosto de 1884 un consenso bajo esta fórmula: “la forma republicana de gobierno no puede ser objeto de revisión”, lo cual fue tomado en cuenta por las constituciones de 1946 (IV República) y 1958 (V República), aunque ese consenso quedó alterado por el corolario de la soberanía parlamentaria que generó bajo la III República la inestabilidad gubernamental: del 10 de marzo de 1875 al 10 de julio de 1940 se sucedieron nada menos que 107 gobiernos, de los cuales 44 ocurrieron en veinte años entre las dos grandes

⁴⁷⁷ *Ibid*, p. 135.

guerras. Un referéndum y la elección de la Asamblea Nacional constituyente en octubre de 1945, saludaron el advenimiento de la IV República, cuya Constitución fue promulgada el 27 de octubre de 1946. Sin el vigor ideológico de la anterior, la nueva República conservó los grandes defectos de su antecesora, en relación a la inestabilidad gubernamental. La crisis de la descolonización produjo en Francia crisis del sistema y por segunda ocasión en su carrera el General De Gaulle, se vio obligado a mantener la República al precio de un cambio de régimen, consistente en fortalecer al presidente a partir de su elección por el voto directo de los franceses, incorporar la regularidad del referéndum y restar algunas atribuciones al Parlamento. La presidencialización en la nueva república hizo que Francois Mitterrand publicara en un panfleto, que se trataba de *“El golpe de Estado permanente”*. Burdeau, escribió en 1959 que, “en lo inmediato”, la única observación objetiva —dijo— “es que el cambio de régimen se traduce exclusivamente en una modificación de las técnicas gubernamentales, pues no se alteran ni la filosofía social, ni la ideología política anteriores”.

Los regímenes de tradición monárquica no necesitan elegir a su Jefe de Estado; por eso el mundo europeo siguió la senda del régimen parlamentario y en América hubo necesidad de elegir presidentes. El propio Sartori afirma que mientras Europa no dio cabida a los presidentes electos (al menos hasta 1919), “en el nuevo mundo casi todos los nuevos países conquistaron su independencia como repúblicas (las excepciones temporales fueron Brasil y, en cierto modo, México), y por tanto debieron elegir a sus jefes de Estado, es decir, a sus presidentes”. Sartori propone abrir el debate que discuta lo que no se necesitó realizar históricamente: cuál de las formas de régimen es superior a la otra. Y anuncia —malamente— su conclusión, al sentenciar: “El presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal”.⁴⁷⁸ De ahí en adelante advierte sobre la disfuncionalidad presidencial que provoca gobiernos divididos; que el supuesto básico de que los sistemas presidenciales conducen a gobiernos fuertes y efectivos *tiene poco fundamento*; que el régimen presidencial estadounidense

⁴⁷⁸ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional, op. cit.*, p. 101.

funciona o ha funcionado, “a pesar de su Constitución”, pues en la actualidad un presidente de los Estados Unidos nunca tiene una mayoría verdadera y confiable en el Congreso; pero, además, coincide con V.O. Key en que “el control partidista común del Ejecutivo y el Legislativo no asegura un gobierno fuerte, en tanto que la división del control partidista lo impide”.⁴⁷⁹

Sartori reconoce que entre las causas del mal de los presidencialismos está en que muchos de éstos se basan en sistemas partidistas equivocados y por ello “no pueden manejar las crisis importantes”. Asimismo, considera que con partidos indisciplinados, “los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asambleas no funcionales, para concluir: “... sabemos que la América Latina sostiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos”.⁴⁸⁰

El régimen semipresidencial pareciera ser la fórmula ideal para los países latinoamericanos después de poco más de dos décadas de incorporación a la ola democrática, pues el semipresidencialismo es el punto de encuentro de un túnel cavado desde dos extremos: uno, el presidencialismo puro; otro, el parlamentarismo republicano. En efecto, si bien los sistemas presidenciales no pueden sortear fácilmente a las mayorías divididas, tampoco el parlamentarismo es ninguna garantía, pues con partidos indisciplinados y poco organizados, los sistemas parlamentarios, según Sartori, se convierten en sistemas de asambleas disfuncionales. Además, América Latina es fuente de liderazgos unipersonales que caen con facilidad en la tentación autocrática. El régimen semipresidencial sería un freno a esa tentación, pues deja gobernar al líder, pero al mismo tiempo lo atempera el Parlamento.

Las características de los sistemas semipresidenciales, según Sartori, son las siguientes:

⁴⁷⁹ *Idem*, p. 107.

⁴⁸⁰ *Ibidem*, p. 112.

- a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular —ya sea directa o indirectamente— para un periodo predeterminado en el cargo.
- b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:
- c) El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
- d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.
- e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.⁴⁸¹

Sartori acepta a regañadientes que el semipresidencialismo es mejor que el presidencialismo “porque puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo” y que los países que intentan abandonar el régimen presidencial, “harían bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo en vista de que para un país presidencialista el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza”⁴⁸². No ocurre lo mismo —dice— con los que quisieran abandonar el parlamentarismo, pues finalmente los *sistemas políticos* poseen una enorme dosis cultural que difícilmente puede ser desechada u olvidada.

Finalmente, transcribo el resumen de la propuesta de Sartori para México, el cual publiqué en el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*:

El modelo que propone Sartori, particularmente en el caso de México, es un ingenioso sistema que denomina presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente, que resuelve el problema de la falta del motor presidencial o parlamentario cuando estos sistemas puros entran en crisis, pero que también solucionan el conflicto del semipresidencialismo, cuyos dos motores pueden funcionar a la vez pero en sentido opuesto. La presidencia alternativa puede establecerse para corregir el parlamentarismo, pero también es aplicable a partir del régimen presidencial:

⁴⁸¹ *Ibid*, p. 148-149.

⁴⁸² *Ibid*, p. 154.

Los sistemas presidenciales latinoamericanos que buscan una alternativa tienen, en mi opinión, dos opciones. Una en el semipresidencialismo de tipo francés —una solución mejor que el semipresidencialismo de tipo estadounidense y que sin embargo sigue siendo un remedio insuficiente para países como Brasil y, más generalmente, para cualquier sistema político caracterizado por una atomización parlamentaria o un multipartidismo excesivo y cambiante—. La otra opción —plantea Sartori— no es, sin embargo, el parlamentarismo normal, sino uno que se autocorrija. Igualmente me parece (desde luego, por motivos muy distintos) que la fórmula del presidencialismo alternativo sería más adecuada para México —en su larga marcha hacia desconcentración del poder—, que una fórmula semipresidencial.

El objetivo de esta propuesta, dice Sartori, es lograr que los mecanismos constitucionales promuevan el buen gobierno y obstruyan al mal gobierno, entendiendo a! primero como aquel al que no se le permite funcionar y se le estimula para que actúe responsablemente, mientras el segundo es el gobierno inestable, incompetente, ineficiente y/o impotente.⁴⁸³

e) *Maurice Duverger y su análisis del régimen presidencial y semipresidencial.*

El profesor Duverger analiza el régimen presidencial por contraposición con el sistema parlamentario, pero inicialmente afirma que es el sistema clásico proveniente de los Estados Unidos de América. Se distingue del parlamentario — dice— desde tres puntos de vista: *primero*, el ejecutivo no está dividido en dos elementos separados, jefe de Estado y gabinete, como ocurre en el parlamentarismo; en *segundo* lugar, ese jefe único del Estado y del gobierno, es elegido por toda la nación, por medio del sufragio universal directo, lo que confiere al presidente una gran autoridad, pues lo coloca a la misma altura del Parlamento, ya que ambos emanan directamente de la soberanía popular. La ventaja del presidente es que su representación está concentrada en un solo individuo, mientras que la del parlamento está “desperdigada” entre varias centenas de individuos, elegido cada uno por una fracción del electorado. En *tercer* lugar, presidente y Parlamento son independientes uno de otro en forma por demás rígida, la separación de poderes es “tajante”, de lo que deriva, dice Duverger⁴⁸⁴ que el Parlamento no puede derribar al gobierno presidencial con un voto de

⁴⁸³ Moreno Collado, Jorge. *Diccionario ... op. cit.*, p. 950.

⁴⁸⁴ Duverger, Maurice. *Instituciones... op. cit.*, p. 150-157.

desconfianza, así como tampoco el presidente puede disolver el Parlamento. “Están condenados a vivir juntos sin poderse separar: es un matrimonio sin divorcio”. Opera, por lo tanto, en forma muy diferente a la responsabilidad ministerial que hay en el parlamentarismo. La operación del presidente sobre el Parlamento la realiza por medio del partido político del que es regularmente el líder, si es mayoritario, pero puede ser una acción débil si no hay disciplina de voto, como en los Estados Unidos. La debilidad se ahonda si el partido del presidente es minoritario en el Parlamento, lo que provoca gobiernos de minoría o divididos. Agrega Duverger lo que ya he comentado. “Si el régimen presidencial conduce a un gobierno estable, no conduce necesariamente, como se cree demasiado a menudo, a un gobierno fuerte”. Para abreviar, cito esta frase de Duverger: *“El sistema presidencial lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador”*.⁴⁸⁵

Duverger se refiere igualmente al *presidencialismo*, que “constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente”. Este sistema —afirma el maestro francés— funciona sobre todo en los países latinoamericanos, a los que se transportaron instituciones constitucionales de Estados Unidos que no se implantaron bien en sociedades caracterizadas “por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos”.⁴⁸⁶ Menciona a México (en los años anteriores a la alternancia) dentro de “otras naciones de América Latina [que] conocen regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura, por la existencia (en México) de un partido dominante que monopoliza la representación política. Advertamos a este respecto que, sin necesidad de reforma constitucional radical, sino por el comportamiento electoral de los ciudadanos, el presidencialismo mexicano pasó a un régimen de gobierno dividido,

⁴⁸⁵ *Idem*, p. 151.

⁴⁸⁶ *Ibidem*, p. 152.

que aún no supera las adversidades de un régimen viejo con comportamientos moderados de sus interlocutores y sus instituciones.

Sobre el sistema *semipresidencial*, Duverger comenta: Fue establecido en Francia por la reforma constitucional de 1962. “A primera vista, el régimen semipresidencial tiene más de régimen parlamentario que de régimen presidencial”, pues tiene las notas del parlamentarismo. “La diferencia esencial — aclara— se refiere a la elección del jefe de Estado”, por sufragio universal. De esta forma, agrega, “el presidente de la república elegido por sufragio universal tiene generalmente prerrogativas jurídicas mayores que las de un jefe de Estado parlamentario: por ejemplo, en Francia, puede recurrir al referéndum, no precisa la “firma” de un ministro para pronunciar la disolución del Parlamento. (...) Aún siendo importantes estas prerrogativas no constituyen lo esencial de los poderes presidenciales”. Lo fundamental es que su elección por sufragio universal lo convierten en un representante del pueblo “al mismo nivel que al Parlamento y claramente por encima del primer ministro y de los ministros”.⁴⁸⁷

3.3.4. La descentralización y el federalismo.

A. Epílogo provisional.

La formulación y ejecución de decisiones en el sistema político tiene como sustrato *quién* gobierna en el régimen, *cómo* gobierna y *para qué* gobierna. Las tres preguntas dan sentido al *por qué* del proceso gubernamental. A todo ello se responde o se pretende responder con el desarrollo de los temas incluidos en este capítulo, habiéndose comprobado que en el proceso de gobierno, como conducción y ejecución, requiere de planeación y administración en diversos grados de especialización y de legitimación. Es inconcuso que el sistema político tiene en el gobierno su motor más conducente, pero que puede variar en poder y en eficacia, dependiendo de la ordenación institucional, el tipo de relaciones entre

⁴⁸⁷ *Ibid*, p. 153.

sus componentes y en la vinculación entre normatividad (constitucionalidad) y facticidad. Así, hemos descrito tanto los elementos como el funcionamiento en términos de gobernabilidad de las formas de gobierno (tipos de régimen) y señalamos resultados de investigaciones empíricas sobre el gobierno más eficaz, sin eludir el aspecto vinculado con la justicia, la equidad y la legitimidad. La democracia constitucional es ineludible, pero su forma parlamentaria o presidencial, desechando sus excesos de asambleísmo y confusión de poderes, en el primer caso, y de presidencialismo autoritario por el otro, pueden servir para procesar adecuadamente la formulación y ejecución de decisiones, pero nos atrae el régimen mixto o intermedio que puede ganar en eficacia para obtener grandes logros, por lo que no eludimos la posibilidad de optar por el régimen semipresidencial para un país como México. Esto, sin embargo, requiere advertir como funcionaría el régimen federal, en el entendido de que el federalismo, como tipo de gobierno, o sea, como distribución política de competencias, permea a todo el sistema y le da una connotación específica que debe ser analizada. Este es el tema del siguiente apartado.

En los procesos gubernamentales se oponen centralización vs. descentralización, federalismo vs. unitarismo; regionalización administrativa vs. autonomía regional. En términos generales, mientras el federalismo implica una división política del Estado, que en el caso de los Estados Unidos se generó paradójicamente por la asociación de las antiguas colonias inglesas en Norteamérica, las demás formas de Estado mencionadas enfatizan el aspecto administrativo de la distribución geográfica del gobierno. Sin embargo, Estados unitarios adoptan a menudo las instituciones representativas de un régimen federal, con asambleas legislativas que acentúen la descentralización y la autonomía en la toma de decisiones gubernamentales. Se afirma que la descentralización es un federalismo atenuado, en tanto que éste es una descentralización extrema; pero, siempre resulta conveniente establecer la sana distinción entre el federalismo y la descentralización, ya que mientras el primero pertenece al ámbito esencialmente jurídico-político, la segunda, se encuentra sobre todo en la esfera administrativa.

“La idea central del federalismo, radica en la existencia de una división de jurisdicciones con sus respectivos ámbitos de competencia dentro de un Estado, en donde cada orden o cada poder actúa conforme a lo establecido por la Constitución federal, cuidando de que no haya invasión de competencias.”⁴⁸⁸ En tanto que la descentralización es un concepto que suele atender diversos ámbitos, siendo el área de organización económico-administrativa del Estado, en donde encuentra su más amplia ubicación, sin que esto signifique que los procesos descentralizadores no puedan presentar dimensiones políticas, legislativas, jurisdiccionales, económicas-financieras o jurisdiccionales.⁴⁸⁹

Ahora bien, existe dentro de la dimensión política de la descentralización, aquella que se conoce como descentralización por región, la cual se distingue específicamente del federalismo, en razón de que es utilizada por estados unitarios en los que el poder estatal tolera la autonomía de orden político y jurídico de determinadas regiones con realidades e identidades sociológicas propias, para posteriormente hacer el reconocimiento constitucional de dicha autonomía. En tanto que en el federalismo, al adoptarse la Constitución escrita, se crea el Estado Federal, estableciendo un pacto entre las entidades integrantes de esa federación. En resumen, mientras la descentralización por región se deriva de un *reconocimiento* posterior de la Norma Fundamental, el federalismo implica un *pacto* constitucional de hecho y de derecho.

En la práctica, puede existir un Estado unitario con una descentralización administrativa de mayores alcances que la autonomía de entidades federativas en el Estado federal, así como Estados federales con una pronunciada centralización en materias diversas, particularmente las de carácter económico, presupuestal, impositivo y financiero. En el orden judicial, como ocurre en México, la mayoría de las resoluciones de los tribunales locales son revisadas por los de orden federal y

⁴⁸⁸ Armenta López, Leonel, *Federalismo*, Porrúa y Facultad de derecho UNAM, México, 2010, p. 20.

⁴⁸⁹ Cfr. Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo. La descentralización*. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1998. pp. 5-23.

es frecuente que la Procuraduría General de la República ejerza el “poder de atracción” en casos de delitos del orden común de importancia o trascendencia singular. En esta línea de ideas, el Estado Federal que incorpora a la descentralización, puede calificarse como un federalismo cooperativo, porque las relaciones entre el poder central y las entidades federativas se fincan en el respeto de los diferentes ámbitos de competencia, pero también “en el apoyo y cooperación para el financiamiento de programas, administración y prestación de servicios públicos, porque es en estos renglones en donde se puede establecer con mayor facilidad una auténtica coparticipación de esos niveles, lo que en términos de distribución de poder y de competencias, significa una verdadera descentralización.”⁴⁹⁰ Un caso ejemplar de la vertiente política y administrativa de la descentralización, incorporada al sistema federal mexicano, es el del *municipio libre*, el cual constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados integrantes de la federación; así, el municipio no posee la potestad necesaria para conformar el pacto federal, ni para establecer acuerdos directamente con la federación, ya que entre ellos y la entidad federativa a la que pertenecen no media autoridad alguna; pero, sus gobernantes (Ayuntamiento) se eligen por el voto directo; poseen personalidad jurídica y facultad para manejar su patrimonio, así como para aprobar bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El binomio federalismo y descentralización, según Lijphart, constituye una característica de uno de los dos modelos básicos de democracia, la de consenso, ya que el federalismo, sobretudo, es el método más conocido para desconcentrar el poder y otorgar autonomía (territorial o no) a grupos dentro de una sociedad, lo que implica especial relevancia en sociedades plurales.⁴⁹¹ Si bien la

⁴⁹⁰ Armenta López, Leonel, *op. cit.*, p. 178.

⁴⁹¹ Cfr., Lijphart, Arend, *Las Democracias Contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1984. p. 43.

descentralización está asociada con la idea de democracia y autonomía de las instancias locales, debe tomarse en cuenta que en la realidad es un complejo proceso de cesión del poder ejecutor y que implica también verdaderos esfuerzos para lograr una eficiente coordinación y planeación en todas las disciplinas inherentes al gobierno de un país.

Después de su implantación por la Constitución de 1787, en la que las trece colonias norteamericanas se convirtieron en trece Estados y establecieron una autoridad común sin renunciar a la suya propia y un Congreso Federal, el federalismo de los Estados Unidos (nombre por demás evocador de la reunión federalista) cundió como modelo y paradigma para otros Estados, particularmente los de mayor superficie en América Latina, tales como México, Brasil, Argentina y Venezuela. Es notable el caso de Suiza, que siendo un país de muy pequeñas dimensiones, es sin embargo una federación que funciona bajo la regulación constitucional del federalismo. Otros países, aún fuera de la democracia, adoptaran igualmente el régimen federal, tal es el caso de la desaparecida Unión Soviética, modelo repetido entre otros por la Federación Rusa. En Europa occidental destacan la República Federal Alemana, Suiza, Austria y recientemente Bélgica. En el continente asiático sobresale la India y hay que mencionar asimismo a Australia, en el Continente de Oceanía, así como la Unión Sudafricana en el Continente Africano.

El federalismo posee sus características específicas que sujetan a diversidad de normas la adopción de decisiones del Estado, pero es más interesante descubrir los factores que han rodeado la adopción del modelo federal fuera de los Estados Unidos. Todo acusa a que el federalismo permite mantener una amplia autonomía de las regiones para la solución de sus problemas y la adopción de sus formas institucionales de administración y gobierno, pero el mayor peso es el derivado de las ventajas políticas que provee, tanto a las entidades como al conjunto, particularmente en materia de defensa y apoyo, así como de manera destacada el ambiente de libertad que ofrece el federalismo al desanudar las

ataduras centralizadoras de los regímenes tradicionales o autoritarios. Es un alivio para la asfixia autocrática.

El federalismo moderno tiene su expresión más ilustrativa en el fenómeno supranacional europeo, la Unión Europea, que ha avanzado hasta el punto de estar cerca de la adopción de una Constitución, básica del régimen federal, pero que hasta el día de hoy es un proyecto pospuesto, detenido, por no llamarlo frustrado. Fix Zamudio y Valencia Carmona⁴⁹² se refieren al Estado unitario como aquel que transmite una voluntad única sobre el territorio nacional, “a la manera de una fluido eléctrico, es una relación centro-periferia más o menos estricta, en la cual los poderes centrales del Estado se vinculan por la vía jerárquica o de la tutela administrativa con el resto del país”, de manera que opera una gran concentración de las decisiones y los departamentos o provincias carecen de autonomía y desde luego de un gobierno propio separado del gobierno nacional. Como lo expresa Burdeau, el Estado unitario “no posee más que un solo centro de impulsión política y gubernamental”.

El sistema federal, en cambio, exige para su debido funcionamiento la coexistencia de varias voluntades u órdenes de gobierno entre los que en apariencia no hay separación jerárquica: no hay una relación de supra-ordinación, ni de sub-ordinación, sino de co-ordinación; no se trata de diferentes niveles de gobierno, sino de un gobierno federal y varios gobiernos federativos, con su propia competencia, producto del pacto. Fix-Zamudio y Valencia Carmona enuncian las características del régimen federal en los términos siguientes:

I. Los órdenes jurídicos y gubernamentales coexistentes. En todo Estado federal coexisten dos órdenes jurídicos y de gobierno, uno de carácter federal para todo el país, y otro de carácter local cuyo ámbito espacial de validez es el Estado federal.

II. Distribución de competencia por la Constitución. El acto fundador del Estado federal es la expedición de una Constitución, misma que se encarga de distribuir las

⁴⁹² Fix-Zamudio, Valencia Carmona, *Derecho constitucional ... op. cit.*, p. 252-270.

competencias entre la Federación y los estados, según ciertas técnicas que mucho tienen que ver con el origen y la naturaleza que la Federación tiene en cada país.

III. Autonomía. Cada Estado federado tiene su propio orden jurídico, cuyo punto máximo de expresión encarna una Constitución local, que debe respetar las prescripciones de la Constitución Federal; disfruta también cada miembro de la Federación de autonomía gubernativa, así como tienen sus propios órganos de administración; esta autonomía no es absoluta, en caso de excepción cuando está en peligro el sistema federal, pueden intervenir los órganos centrales;

IV. Participación. Cada Estado federado debe contribuir a la voluntad nacional; dicha participación se percibe cuando menos en dos aspectos esenciales: cualquier reforma que se haga del reparto competencial o del estatuto autónomo de que goza un Estado miembro tiene que hacerse con su concurso; y en el Poder Legislativo de la Federación, usualmente integrado por dos Cámaras, en la cámara alta se consagra siempre la representación para los estados miembros.⁴⁹³

Cada una de las características enumeradas requiere de ciertas explicaciones complementarias:

a) Por lo que respecta a los “dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes”, conviene precisar que no implican la supremacía de uno sobre el otro, sino de dos ámbitos de competencia definidos con precisión por el pacto federal, que no es sino la Constitución Política. Es acertado decir que son dos “órdenes” y no dos “niveles”, como en el lenguaje común se acostumbra, enfatizando con este término la supremacía de uno o la subordinación del otro; y son dos y no tres los órdenes jurídicos y de gobierno, además, porque se pretende que la Federación incluya los municipios, particularmente en el caso de México, lo cual no es rigurosamente cierto. Pese a la importancia capital del municipio como estructura política y social —y a veces también cultural y económica— éste no participa en la conformación de la voluntad nacional, o sea, no forma parte directa del pacto federal. Quienes históricamente han formado las federaciones son Estados: en el ámbito nacional, las reconocidas como entidades federativas; en el ámbito internacional, los Estados—nación, como ocurre con la Unión Europea, o como ocurrió con la Unión Soviética.

⁴⁹³ En el lenguaje habitual “Estado federal” es sinónimo de “Estado nacional”, por lo que considero que se refiere al Estado federado.

b) La distribución de competencias entre la Federación y los Estados es un proceso de orden constitucional que refleja los aspectos más delicados del tejido político y jurídico del federalismo. Se distinguen varias fórmulas al respecto: i) facultadas expresas para la federación e implícitas para los Estados, o sea, que todo lo no enumerado a favor de las autoridades federales se entiende reservado a los Estados, régimen adoptado por los Estados Unidos, la Alemania de Weimar, Austria, Suiza y México⁴⁹⁴ entre otros; ii) a la inversa, facultadas expresas para los Estados miembros y las demás reservadas a la Federación, como en Sudáfrica, Canadá y otros; y, iii) un régimen mixto, que combina ambos sistemas,⁴⁹⁵ y que opera en los países del “nuevo federalismo” o “federalismo cooperativo”. El modelo mixto se ha venido conformando en la medida en que la coordinación entre ambos órdenes de gobierno ha estado dominando sobre la separación o independencia, particularmente en los Estados Unidos desde la época de Roosevelt. En el caso mexicano, a lado de las facultades expresas para la Federación, la Constitución ha incorporado también facultades igualmente expresas para las entidades federativas y en particular para el Distrito Federal, así como un conjunto de facultades “concurrentes” explícitamente enumeradas en el texto constitucional, como las atribuidas al Congreso de la Unión en materias más bien de carácter ecológico, pesca y acuicultura, asentamientos humanos, turismo, protección civil y otras. La tendencia del nuevo federalismo es alentar la coordinación y concurrencias en las áreas más acuciantes de la vida moderna, como la seguridad pública, y los aspectos fundamentales del desarrollo económico, tecnológico y el desarrollo social. Un federalismo constructivo, que al tiempo de vigorizar a las partes, hagan más eficaz al todo, evitando así la relación del poder *suma-cero*, en la

⁴⁹⁴ El artículo 124 de la Constitución federal mexicana, ordena: “*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados*”.

⁴⁹⁵ Cfr. Fix-Zamudio y Valencia. *op. cit.*, p. 255.

que lo ganado por una de las partes implica lo perdido por la otra; iv) la participación de los Estados en la conformación de la voluntad nacional, significa dos aspectos igualmente importantes: el primero, que las partes de la Federación, o sea, los Estados, mantienen una plena igualdad y peso representativo, independientemente de su volumen y densidad demográficos, extensión geográfica, o riqueza económica o natural; mientras que el segundo, derivado directamente del anterior, presupone el ejercicio de la voluntad política en una Cámara federalista integrada en términos también igualitarios, lo que así ocurre en los Estados Unidos, desde su Constitución originaria, que creó la segunda Cámara o Senado.⁴⁹⁶ Las atribuciones exclusivas que se le otorgan a las segundas Cámaras federalistas aseguran la voz y decisión fundamentales de los Estados en cuestiones de gran calibre, como la aprobación de nombramientos propuestos por el Ejecutivo, la aprobación de los acuerdos, tratados y convenciones diplomáticas e internacionales y la defensa del pacto federal en términos políticos, pues constitucionalmente, y jurídicamente, tal defensa está depositada en el Poder Judicial o en tribunales constitucionales. El Senado representa a los Estados miembros y es, por ello, signo distintivo del régimen federal.

B. Orígenes del régimen federal.

En cuanto al origen del régimen federal podemos decir que hay dos tipos de federalismo: el centrípeto y el centrífugo, entendiendo el primero como aquel que implica la unión de Estados preexistentes y autónomos en un supraestado que ellos crean a través de una Constitución, identificada así como pacto federal; el segundo, o centrífugo, significa que la unidad del Estado nacional es preexistente

⁴⁹⁶ Las segundas Cámaras o Senado pueden ser de tres tipos, según Duverger (*op. cit.*): segunda Cámara aristocrática, como la de los Lores en la Gran Bretaña; segundas Cámaras democráticas, como el Senado francés, el español, el chileno y el de los demás países unitarios; y, finalmente, las segundas Cámaras federalistas, como el Senado norteamericano y el mexicano, o el Bundesrat alemán, así como la segunda Cámara canadiense y las de Brasil y Argentina.

a los Estados miembros, que nacen en el momento del pacto o sincrónicamente como ocurrió con el federalismo mexicano (en parte), el canadiense y en buena medida en Brasil y Argentina.

Para Karl Loewenstein, el federalismo o Estado federal “presenta un sistema de pluralismo territorial. Las diferentes actividades estatales —señala— están distribuidas entre el Estado central y el Estado miembro”. Contrariamente a lo que he postulado arriba, Loewenstein afirma que cualquiera sea el método para resolver las controversias competenciales que tarde o temprano surgen entre el Estado federal y los federados, “la realidad de la vida federal impondrá necesariamente la prioridad del Estado central”. Este tratadista considera falsa y peligrosa la concepción que atribuye *soberanía* tanto al “Estado central” como a los Estados miembros, recordando al respecto la crisis constitucional más grande sufrida por los Estados Unidos en la guerra de secesión (cuestión que repetidamente sufrió México en el siglo XIX, en que numerosas decisiones separatistas de los Estados, declarando su independencia, tuvieron sin embargo, como causa el abandono del régimen federal de la Constitución de 1824, en favor del “centralismo” unitario, el que finalmente fue derrotado en virtud del triunfo liberal culminando en la Constitución de 1857. Esta, paradójicamente, suprimió la Cámara de Senadores, expresión del federalismo, pero fue restituida con plenitud federal en 1874).

Para Loewenstein, en los Estados federales la soberanía es indivisible, pues el Estado central en el arco de los límites constitucionales, ha absorbido la soberanía originaria de los Estados miembros,⁴⁹⁷ no hay doble soberanía, como regularmente aparece en los textos constitucionales federalistas.⁴⁹⁸ Asienta Loewenstein en que la Cámara alta es el asiento de la formación de la voluntad

⁴⁹⁷ Loewenstein, Karl, *Teoría ... op. cit.*, p. 357.

⁴⁹⁸ El artículo 40 de la Constitución mexicana, establece: “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”.

estatal de la federación, lo que explica que sea en los Estados federales donde no se ha desvalorizado el sistema representativo bicameral, pues en la segunda Cámara los Estados miembros tienen una representación igualitaria, o en relación cuantitativa con la población, como ocurre en Alemania y en forma atenuada en Canadá.

Otra característica del gobierno federal, dice Loewenstein, es que los Estados miembros participan también “en la modificación del pacto federal originario a través de las enmiendas constitucionales, bien por la intervención de la Cámara alta (Consejo Federal en Alemania) o bien cuando la mayoría de los Estados miembros tienen que aprobar directamente la enmienda constitucional, como es el caso en los Estados Unidos, Australia y Suiza”.⁴⁹⁹

Respecto del federalismo fundante de los Estados Unidos, Loewenstein considera que ha perdido su potencialidad originaria, pues afirma (en los años 70 del siglo XX) “que los derechos de los Estados miembros están hoy, la mayor parte de las veces, inválidos y mediatizados por los partidos organizados a nivel federal, exceptuando aquellos raros casos en los que los intereses regionales están representados por partidos específicos”. Afirma igualmente que Estados Unidos ha enaltecido con patriotismo “semántico” el carácter “inalienable” e “imperecedero” del régimen federal, reforzado en 1936 por la *Supreme Court* al dar énfasis a la “doble soberanía del sistema americano de gobierno”. Afirma, contundente, Loewenstein: “Pero en su país de origen, el federalismo ha estado siempre a la defensiva y se encuentra hoy en un completo retroceso”.⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ E igualmente en México, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, el cual establece: “Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. 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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

⁵⁰⁰ *Idem*, p. 360.

Según el profesor alemán, el retroceso mencionado se manifiesta en la “institucionalización de la supremacía federal”, lo cual implica, por contraste, la disminución del peso específico de los estados en la toma de decisiones y en el ejercicio de las atribuciones que le venían desde la unión originaria.

La supremacía federal⁵⁰¹ está manifestada, según Loewenstein, en los siguientes indicadores:

1. El presidente se ha convertido en el pilastre más poderoso de todo el poder político”, atribuible a la acción de los partidos “nacionales” y a la nula importancia del colegio electoral, (lo cual puede ser desmentido con la elección de Bush, al vencer por votos electorales a Al Gore, quien obtuvo más votación ciudadana).
2. El Senado ha perdido su carácter original de protector de los Estados miembros”, pues la voz de los Estados en la Cámara Alta dejó de escucharse en beneficio de la expresión de los partidos.
3. Como consecuencia de la industrialización y del crecimiento de las ciudades, el particularismo (*sectionalism*) ha perdido su cualidad original de representante de unidades territoriales unidas socioeconómicamente, pero con diferencias esenciales entre sí. La *American Way of Life* es un producto estandarizado que da a toda la nación un sello imborrable de uniformidad superando las fronteras de los Estados que la componen, y anulando, así, la individualidad de éstos, y lo que todavía es más decisivo: los ciudadanos —dice Loewenstein— han dejado de sentirse enteramente obligados hacia sus Estados o distritos, como ocurría en otras épocas, a excepción hecha de algunos provincianos de los Estados del Sur y en el norte de Nueva Inglaterra”.⁵⁰²
4. La erosión de la soberanía estatal se acentúa por la creciente dependencia de la mayor parte de los Estados de las subvenciones federales...”.
5. Los partidos políticos desarrollan su actividad al nivel nacional. Esto está en contradicción con el mantenimiento tenaz de su estructura interna federal; de hecho, los partidos políticos no significan mucho más que flojas asociaciones entre los correspondientes partidos de los Estados miembros”.
6. Todos los restantes grupos pluralistas de la sociedad americana —patronato, sindicatos, asociaciones profesionales y burocráticas— están igualmente organizadas y operan a escala nacional”, afirmación que Loewenstein complementa con esta inferencia: “una economía con un mercado común no puede ser frustrada por barreras regionales y por intereses “adquiridos” de las diferentes regiones”.⁵⁰³

⁵⁰¹ En México ocurre el proceso contrario, lo cual quiere decir que el nuevo federalismo mexicano significa *devolver* a los Estados poderes y atribuciones que históricamente no habían alcanzado.

⁵⁰² Es interesante advertir la visión de la pérdida de fronteras en el interior de los Estados Unidos a mediados del siglo XX, lo cual se antoja asimilar al proceso de globalización, también por cuestiones económicas y culturales, que ha venido ocurriendo en épocas recientes, pero que desmientan la pérdida de federalismo, tal como lo prueba la consolidación de la Unión Europea.

⁵⁰³ *Ibidem*, p. 364.

La conclusión lapidaria a la que llegó el profesor Loewenstein en 1957 y 1965 en que apareció la primera edición de su obra, es sin duda pesimista respecto del régimen federal del país que lo inventó:

El resultado final de esta acumulación de fuerzas centralizadoras —dice Loewenstein— es que el federalismo americano se encuentra en un proceso de erosión y retroceso [...] el telón original del federalismo como control vertical del poder político por medio del pluralismo territorial ha perdido mucho de su fuerza primitiva, y, actualmente, a los detentores federales del poder les están impuestas restricciones sólo en un grado limitado.

El propio Loewenstein preconiza, sin embargo, un futuro de montaje regionalista racionalizado, sin pérdida del federalismo, puesto que, por su extensión, los Estados Unidos no podrían convertirse en un Estado unitario descentralizado. El regionalismo racionalizado ha venido abriéndose cada vez más espacio en diferentes regiones del mundo.

Las autonomías españolas, las tendencias en la Europa central y en Rusia, lo que ocurre en Francia y en otras naciones de organización unitaria, es un proceso descentralizador orientado por los postulados del régimen federal. En México,⁵⁰⁴ el federalismo se adopta desde 1824, pero no es sino hasta décadas muy recientes que logra trazos de singular eficacia, tanto por las determinaciones constitucionales, como por la presión de los grupos estatales y la opinión pública nacional a favor de la descentralización y el funcionamiento de los gobiernos y poderes locales.⁵⁰⁵

El caso mexicano es tan problemático como el francés, pero en sentido opuesto:

⁵⁰⁴ Cfr. Capítulo. VI.

⁵⁰⁵ Las asociaciones de gobierno locales (CONAGO) y municipales son una prueba de estas tendencias.

Según Lijphart⁵⁰⁶, “hasta 1986, el Presidente Francés, que era elegido por vía popular para un mandato de siete años, era claramente el Jefe de Gobierno y no el Primer Ministro. Sin embargo, el poder presidencial se basaba más en el apoyo de fuertes mayorías parlamentarias que en prerrogativas constitucionales, y a principios de los ochenta, dos renombrados politólogos franceses predijeron que, si el Presidente perdiera el apoyo de la mayoría, el sistema Presidencial se transformaría en Parlamentario.

En México, por el contrario, hasta 1997, el Presidente era constitucionalmente muy poderoso y tenía asegurado su carácter dual: Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; al perder su partido la mayoría en el Congreso, situación que se repitió aún en la alternancia, el Presidente goza de amplios poderes constitucionales, pero de muy reducida capacidad de negociación. Este es el típico caso de un gobierno dividido, cuya eficacia depende de la concertación y el logro de consensos. La oposición mayoritaria, entonces, pugna por reformas constitucionales para consolidar la fuerza del Parlamento (de ambas Cámaras del Congreso), en tanto el Presidente se afana en cambios que no mermen el poder presidencial, consiguiendo únicamente ciertos apoyos a cambio de importantes concesiones para lograr una mayoría capaz de aprobar sus iniciativas y políticas.

Al resolver la Suprema Corte de Justicia (en calidad de Tribunal Constitucional), una Controversia Constitucional entre el Presidente y la Cámara de Diputados en la que dio la razón al Ejecutivo en el sentido de que éste posee el derecho de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación que aquella pretendía imponerle, se generó el nuevo papel que juega el Poder Judicial como el moderador en el régimen presidencial mexicano, papel que en otros países desempeñan de hecho las fuerzas armadas.

El federalismo ha sido considerado también como una fórmula negativista de los estados-nación soberanos. La teoría de la soberanía como el “poder absoluto y

⁵⁰⁶ Lijphart, Arend. *op. cit.*, p. 122.

perpetuo” concebido por Bodino sólo tiene lugar en los Estados que no reconocen sobre sí ningún otro poder, o sea, los soberanos, los de la *super-omnia*, condición que no se da en los Estados Federales, que parten de la asociación de entidades igualitarias a los que debe reconocérseles soberanías similares, aún a contrapelo de los expuesto por Loewenstein.

Por otra parte, se entiende por federalismo tanto la teoría de Estado Federal, como una visión global de la sociedad, visión que postula que a un Estado Federal debe corresponder (como condición, no como deber moral o jurídico) una sociedad con cultura igualmente federal, es decir, plural, en el sentido de múltiple o compleja, tanto en aspectos naturales (raza, geografía), como de orden cultural: religión, lenguaje, tradiciones. Es así como se explica el federalismo Suizo, o el mismo de los Estados Unidos. El Federalismo está presente, particularmente en Europa, en la teoría de la crisis del Estado Nacional. Proudhon habría escrito que la combinación explosiva de la fusión del Estado y de la nación incrementaría, como ocurrió, las divisiones internacionales, mutando la lucha entre los pueblos en exterminio de razas. Así, el federalismo se vinculó a la idea o al ideal de la democracia, como teoría del gobierno democrático supranacional, régimen que facilita tanto las relaciones pacíficas entre las naciones, como asegura la autonomía de ellas subordinándolas a un poder superior que a la vez está limitado por el orden jurídico que formaliza la unión. Este proceso histórico ha producido las tendencias federalistas de las nuevas naciones, así como el federalismo de la Unión Europea de nuestros días. Lucio Levi explica: “Después de la Segunda Guerra Mundial las naciones europeas agotaron su función histórica y quedaron reducidas a elementos subordinados de un sistema mundial formado por potencias continentales (la norteamericana, la soviética y la china en ascenso), cuyo orden de magnitud hizo que tuvieran un régimen político más complejo que el de los estados unitarios y diferencias sociales de origen territorial más o menos destacados. Signos todos que indican que la fórmula del Estado Nacional había

quedado históricamente superada y que los Estados Europeos sólo podían recuperar su independencia unificándose”.⁵⁰⁷

Antes, Kant había alentado la idea federalista no en contraposición a los nacionalismos, sino en relación a la negación de la guerra y de la anarquía internacional, que atentan contra el género humano y detienen su desarrollo. Kant propone la “paz perpetua” a partir del derecho internacional y de un federalismo que permitiría establecerla mediante un gobierno supranacional. Este anficciónismo también alentó los ideales de Simón Bolívar para una América unida y libre, que debiera ser entendida, al igual que con Kant, como una etapa prejurídica del Estado de naturaleza. En éste, como diría Hobbes, la paz no existe. Hay peligro de guerra, por lo que aquella debe construirse y garantizarse con un ordenamiento jurídico apuntalado por un aparato coercitivo por encima de los estados. La paz, para Kant, es una situación en que la guerra es imposible. El derecho es la condición fundamental de la paz.

Estructuralmente, el principio constitucional en que se fundamenta el Estado Federal es la pluralidad de centros de poder soberanos —dice Levi—, coordinados entre sí, “de tal manera que al Gobierno Federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los Estados Federales (entidades), competentes cada uno en su territorio, se les asigna los poderes restantes”.⁵⁰⁸ Distribuir competencias diversas entre los dos órdenes de gobierno coordinados, implica que cada parte del territorio y cada individuo están sometidos a dos poderes soberanos, “al del Gobierno Federal y al de un Estado federado”, sin que se elimine la unidad de decisión sobre cada problema. Así, “el Gobierno Federal”, a diferencia del Estado Nacional, que tiende a homogeneizar todas las comunidades naturales que existen en su territorio, tratando de imponerles a todos los ciudadanos la misma lengua y las mismas costumbres,

⁵⁰⁷ “Federalismo”, en Norberto Bobbio-Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI Edit., 5ª. Ed., 1987, p. 679-694

⁵⁰⁸ *Idem*, p. 687.

está fuertemente limitado porque los Estados Federados disponen de poderes suficientes para regirse autónomamente.”⁵⁰⁹

Una importante consideración de Levi, es que en tal federalismo el equilibrio constitucional no puede mantenerse sin la primacía de la Constitución sobre todos los poderes; y el poder de decidir en concreto, en caso de conflicto, no corresponde, ni al poder central (como sucede en el Estado unitario) ni a los estados federados, sino a una autoridad neutral, los tribunales, “a los que se les ha conferido el poder de revisión de la constitucionalidad de las leyes [...]. Por lo tanto, sólo en virtud de sus propias decisiones el poder judicial es capaz de restablecer el equilibrio entre los poderes, definido por la constitución”.

Es legítimo señalar, en consecuencia, que en el pluralismo social, la democracia política y el federalismo, el poder judicial es el factor y mecanismo de moderación de la obtención, distribución y ejercicio del poder.

A nivel internacional es legítimo afirmar, dadas las experiencias del siglo XX y lo que llevamos en este siglo XXI, en especial desde la caída del Muro de Berlín y el fin de la guerra fría, que la dialéctica de la unidad en la pluralidad que anima la sociedad federal habrá alcanzado su forma final “sólo cuando sus polos sean la sociedad federal mundial y las comunidades”.⁵¹⁰

C. El origen del federalismo desde la realidad política unitaria.

La teoría del federalismo también debe resolver el proceso federalista de Estados en los que el gobierno central precede a los gobiernos y estados federados, lo cual ha sido esgrimido como argumento para negar que en esos casos sea posible construir un régimen federal.

⁵⁰⁹ *Ibidem.*

⁵¹⁰ *Ibid*, p. 691.

El centralismo del México independiente provino del unitarismo centralista de la Colonia, en la que la distribución territorial de competencias no era más que una delegación sin autonomía. En consecuencia, la adopción del régimen federal estuvo asentada en un pluralismo étnico, cultural y geográfico auténtico, que puede autorizarnos a sostener que desde el principio de la Independencia estaban puestas las bases de una sociedad que necesitaba transformar el absolutismo centralista en una federación política, en un Estado Federal. Esto fue constitucionalmente posible, porque el federalismo ofrecía la paz, desanudando las ataduras autoritarias del régimen anterior, como garantía de libertad de las comunidades para ejercer su soberanía política en términos de poder y autoridad, así como para preservar costumbres, modos de ser, maneras de hacer y de producir, que aparecían claramente diferenciadas en las regiones. Por ello en México hubo paz hasta que triunfó el federalismo en su primera etapa. Su adopción en 1824 no fue una imitación extralógica, sino una fórmula para asegurar la unidad en la diversidad; de allí que las tendencias separatistas que se vivieron en las primeras décadas de la vida independiente no tuvieron más propósito que exigir la unidad a partir del reconocimiento de la autonomía de los estados. Desde entonces el federalismo en México es un proceso continuo, no una estructura inerte.⁵¹¹ Es un régimen en constante movimiento y transformación, que va rumbo

⁵¹¹ En relación con la confrontación política e ideológica librada en el México del siglo XIX entre federalistas y centralistas, en el que el federalismo fue puesto a juicio y prueba, Fix y Valencia, hacen estos pronunciamientos de síntesis histórica: “Mientras las provincias manifestaban su descontento, se celebraba en la ciudad de México el Congreso Constituyente de 1822-1823, instalado a poco de obtenida la independencia y en cuyo seno se haría el primer pronunciamiento a favor del federalismo. En efecto, en el referido Congreso campeó la tesis federalista, que sostenía que la nación había manifestado su inclinación de manera indudable hacia dicho régimen, dado que era el que más le convenía y un deseo racional y justo; la resolución de dar libertad a los estados, subrayaba Prisciliano Sánchez, “en nada debilita la fuerza nacional, porque ella en virtud de la federación, rueda siempre sobre un solo eje y se mueve por un resorte común”; se empieza a dibujar al propio tiempo, empero, otra tendencia que advierte los riesgos de aprobar sin reparo el régimen federal, que se mira como una especie de imitación extralógica, dado que el caso estadounidense que había empleado tal camino para unirse no era en manera alguna semejante al mexicano, donde la naturaleza misma, decía Teresa de Mier, llamaba a un Estado más central, ya que “federarnos nosotros estando unidos es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron evitar con esa federación.”

“El debate parlamentario vinieron a resolverlo los hechos políticos, pues ante una presión cada vez más irresistible de las provincias la solución federal terminó por imponerse: representó el único sendero viable en aquel entonces para evitar la disgregación. Se produjo de esta manera, el 12 de junio de 1823, el llamado “Voto del Congreso” en favor del régimen federal, y tal determinación se

a su consolidación y perfeccionamiento, mientras en otras latitudes pierde terreno o está en peligro.

El federalismo recorre transversalmente toda la estructura jurídica y política del Estado mexicano. Podemos decir que el pluralismo social y cultural de base, da marco o es el contexto del federalismo político, económico, ambiental, financiero y educativo, por sólo mencionar algunas de las expresiones más significativas al respecto.

Los procesos constituyente, electoral, legislativo, gubernamental, de presión y oposición, de opinión y de control, serían ininteligibles si no fueran observados desde el mirador federalista o federal de nuestro sistema. En todos ellos es necesaria la perspectiva federal para entender la estructura y dinámica del sistema constitucional mexicano. Toda continuidad institucional y toda reforma de nuestro régimen, pasa necesariamente por la continuidad y renovación federalistas. Como afirman Fix y Valencia, al escudriñar nuestro devenir federalista, “tenemos forzosamente que convenir que hacia él parecen dirigirse todos los caminos de

confirma de un modo más rotundo en el artículo 5o. del Acta Constitutiva de enero de 1824, en la inteligencia de que el federalismo de este documento tiene una especial significación, como ha puntualizado el maestro Reyes Heróles, pues “no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido” y un mayor retardo en la toma de esta decisión “habría desatado fuerzas centrífugas imprevisibles”.

“¿Implica lo anterior que el federalismo mexicano obedeció exclusivamente a circunstancias internas? Evidentemente no pueden ignorarse los factores externos. Existió la influencia, en primer lugar, de las instituciones constitucionales norteamericanas, que no sólo gozaban de un enorme prestigio entre Ramos Arizpe y otros distinguidos constituyentes, sino que también eran promovidas por los propios políticos norteamericanos a través de una “intensa penetración ideológica”. A ello se agrega el considerable impacto que había causado en los mexicanos de la época el pensamiento liberal europeo, cuyas obras eran muy leídas y transmitían sugestivas ideas en torno a la descentralización política y la democracia.

“A lo largo del siglo XIX se enfrentaron en nuestro país, las tendencias conservadora y liberal. La lucha entre federalismo y centralismo es quizá el signo más evidente y profundo de esta confrontación; un esquemático recorrido de las cartas fundamentales que rigieron el siglo anterior, hace palpable el movimiento pendular que se produce entre ambas formas de Estado. Examinaremos cómo se lleva a cabo esta permanente oscilación constitucional: 1824, primera Constitución Federal; 1836, centralismo con las siete leyes constitucionales; 1842, tentativa federal por el Congreso Constituyente de ese año; 1843, bases orgánicas acentuadamente centralistas; 1847, acta de reformas de índole federal; 1853, bases de carácter centralista expedidas por Santa Anna; 1857, instauración definitiva del federalismo por la generación de Juárez y otros distinguidos liberales.

nuestro destino”, pues ha sido “actor central en la Independencia, en la Reforma y en la Revolución y en sus expresiones constitucionales de 1824, 1857 y 1917.”⁵¹²

El federalismo ha sido objeto, como se advierte de la exposición anterior, de diferentes análisis y enfoques, los cuales ubican el régimen federal tanto como forma de Estado cuanto forma de gobierno. En el primer caso, alude a la estructura de la distribución territorial del poder, mientras que en el segundo se refiere a órdenes de competencia en las que la distinción entre gobernantes y gobernados supone limitaciones a favor de éstos para el ejercicio pleno de sus libertades y de la ciudadanía. Como afirmaba Madison (*El Federalista*, número LXX) el federalismo consiste en “extender la República” mediante un gobierno fuerte pero sujeto a pesos y contrapesos, separación de poderes y difusión descentralizada de iniciativas locales.⁵¹³

Podemos sacar como conclusiones provisionales que en su calidad de forma de Estado el régimen federal une a diferentes entidades originalmente independientes entre sí, razón por la cual requiere necesariamente de

⁵¹² Los mismos Fix-Zamudio y Valencia Carmona analizan el federalismo constitucional mexicano en los siguientes apartados:

1. **Distribución de competencias.** (Artículos 124, 73, 89, 103 y 107)
2. **Elementos del Estado federal:** a) *autonomía* (Art. 41 y 133); b) participación de los estados en las reformas constitucionales (Art. 135)
3. **Partes de la Federación.** (31 Estados y el Distrito Federal)
4. **Reglas para las entidades federativas:** *forma de gobierno* (Artículos 115 y 116 y capítulos básicos: 1) *División de poderes*; 2) *Ejecutivo estatal, gobernadores*; 3) *Legislaturas de los Estados* (unicameral); 4) *Poder Judicial estatal*; 5) *Derecho electoral* (sistema electoral); 6) *Tribunales contencioso-administrativos*; 7) *Relaciones laborales entre los estados y sus trabajadores*; 8) *Convenios entre Federación y Estados*.
5. **Estados e intervención federal:** (Art. 29, suspensión de garantías; Art. 76-V, *desaparición de poderes*; Art. 76-VI, *resolución de cuestiones políticas*, Art. 97, párrafo tercero, *violación del voto público*; Art. 105-I, *controversias constitucionales*; Artículos 108-109-110, *juicio político*; Artículo 119, *garantía federal*).

Se trata desde luego de una visión residual, pues todo el texto constitucional es de naturaleza y consecuencias federalistas, pero los cinco numerales que resumen la explicación de aquellos autores hacen referencia a algunos de los aspectos más sobresalientes de la regulación de las entidades federativas en relación con la Federación.

Habría que hacer notar la ausencia de mención del Senado como órgano representativo fundamental del régimen federal mexicano, sobre todo a la luz de su restitución en 1874 como Cámara federalista por excelencia.

⁵¹³ Carlos Fuentes, prólogo del libro de Miguel Alemán Velasco, *La Revolución federalista*, Diana, 1ª ed., 2004 p. XVIII.

establecerse a través de un pacto, o de una Constitución.⁵¹⁴ En cambio, como forma de gobierno implica una descentralización y autonomía que bien puede darse por la vía del ejercicio del poder, por la capacidad de un orden político-jurídico supremo de fraccionar sus competencias y crear órdenes de gobierno dotados de autonomía. En el Estado federal se reconoce la soberanía de los Estados miembros y se establecen fronteras políticas o límites territoriales entre ellos. El gobierno federal, por su parte, implica distribución de competencias, separación de funciones entre órganos de gobierno.

Sin embargo, en la realidad actual, a todo gobierno federalista corresponde un Estado federal, pero puede darse un Estado unitario con gobierno federal, cual es el caso español, de un Estado monárquico unitario que reconoce no obstante las autonomías de varias de las regiones que poseen gobiernos dotados de importantes atribuciones, pero sin reconocimiento soberano.

Tan es así, que en el Estado federal sus órganos representan la unidad nacional, mientras que el gobierno representa la diversidad. Esto se hace más evidente en los regímenes parlamentarios no mayoritarios. En estos casos, la separación entre jefe de gobierno, muestra la dualidad Estado federal – gobierno federal. Bajo esta perspectiva pueden ser analizados algunos regímenes como Canadá hasta mediados del siglo XX; o, Australia y la misma Francia bajo la Constitución de 1946. La actual redacción de la Constitución francesa de 1958, en su preámbulo, expresa el postulado federalista de la comunidad internacional del país, cuna de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Su texto evoca la fórmula de un pacto federal, que dice lo siguiente:

El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2003.

⁵¹⁴ Antes de ser Estado federal–constitucional, México asumió el federalismo a través del Acta de la Federación.

En virtud de estos principios y del de la libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los Territorios de Ultramar que manifiesten la voluntad de adherirse a ella nuevas instituciones fundadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad y concebidas para favorecer su evolución democrática.

Por lo que toca a los países latinoamericanos, el avance de su federalismo es desigual.

Es así, porque esta forma de Estado y de gobierno, en especial en Argentina, Brasil, y México, ha tenido que remontar muchas crestas de autoritarismo, centralismo y dictadura, pero en la medida en que el sistema político ha crecido, en el marco de la democracia y el pluralismo, los Estados y los municipios, han cobrado mayor autonomía y el federalismo mayor efectividad. Este retorno o alcance de los mecanismos de la descentralización administrativa y la autonomía política y gubernamental no ha ocurrido aisladamente, sino en conjunto con la recuperación de procesos electorales regulares y legítimos, desplazamiento de las fuerzas armadas como factor de moderación del sistema político, participación ciudadana destacada en la vida pública, control y transparencia de las funciones gubernamentales, funcionamiento constitucional de la división de los poderes, recuperación del régimen republicano, reducción de los poderes presidenciales que fomentaban el centralismo, independencia del Poder Judicial y control judicial de la constitucionalidad parlamentaria en los diferentes procesos políticos del régimen. Estos y otros variados factores han sido condiciones sociopolíticas del funcionamiento constitucional del régimen federal, aunque con diversas expresiones en cada país. Las dictaduras militares en Brasil y Argentina operaron como factor antidemocrático, mientras que en México, aún con partido político hegemónico y presidencialismo exacerbado, las elecciones se celebraron puntualmente sin que ello evitara el centralismo como mecanismo de contención tanto legal como fáctica del régimen federal.

Karl Loewenstein advertía en los sesentas tardíos sobre el declive del federalismo en virtud del propio desarrollo, pues la ciencia, la técnica y la educación tienden a centralizar las decisiones. “Pero hasta el más sacrosanto

dominio de la autonomía local, la educación, —decía Loewenstein— está siendo invadido hoy por las fuerzas federales, y esto tan sólo porque los gastos para la formación de los científicos es una carga que sobrepasa las posibilidades financieras de los Estados miembros. El que quiera juzgar de forma realista la situación actual —considera—, no podrá escapar a la conclusión de que el federalismo, institucionalización de la distribución vertical del poder durante apenas dos siglos, empieza a ser víctima de la tecnología, y tiene sólo pocas *chances* de liberarse finalmente de la centralización del Estado Leviatán.⁵¹⁵

Hoy el federalismo se ofrece como una solución tanto a los procesos normativos como a las prácticas gubernamentales que deben acercar el gobierno, a los ciudadanos, mediante la distribución no sólo de competencias sino fundamentalmente de recursos para el cumplimiento de los programas incorporados a las políticas públicas sobre las diferentes materias y ramos de la administración. Sin embargo, el federalismo no sólo es distribuir recursos y competencias y concentrar la definición de las políticas y la emisión de las normas. El nuevo federalismo es cooperativo, de concertación y de coordinación, tanto en sus aspectos normativos, como en los operativos, y a ello debe seguir la organización de estructuras con esos principios y objetivos. En este contexto inscribimos los convenios de cooperación y concertación entre instancias federales y locales, organismos que agrupan a los gobiernos estatales y municipales para la toma de decisiones, distribución presupuestal entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, así como cumplimiento estricto de las prescripciones del pacto federal, tanto las que implican obligaciones de hacer, como las prohibiciones o limitaciones a ambos órdenes de gobierno.

En síntesis, el federalismo está y debe ser considerado en todas las manifestaciones del sistema político, desde el proceso constituyente (que en el caso de un régimen vigente es el proceso conducido por el poder revisor de la Constitución, llamado el Constituyente permanente en el constitucionalismo

⁵¹⁵ Loewenstein, Karl. *op. cit.*, p. 383–384.

mexicano); el proceso electoral, como proceso de acceso al gobierno y dirección del Estado en la democracia; el proceso legislativo y las funciones de control y reivindicación que ejerce el Congreso o Parlamento (que en el caso mexicano se distribuyen entre el Congreso y cada una de las Cámaras); y, de manera difusa, los procesos de presión, opinión y oposición.

3.3.5. Resumen de la teoría de las formas de gobierno.

Cómo resolver el problema de la formulación y ejecución de decisiones es el tema subyacente de toda clasificación de las formas de gobierno, taxonomía que regularmente se sustenta en análisis empíricos, en especulaciones filosóficas, en consideraciones jurídicas y aún en disertaciones metafísicas. La larga tradición del pensamiento occidental al respecto cubre más de los veintiún siglos de nuestra era y durante todo este tiempo no se ha arribado a una conclusión definitiva.⁵¹⁶

⁵¹⁶ Aunque en este capítulo abundamos en el análisis funcional de los regímenes o formas de gobierno parlamentario y presidencial, tipos básicos de las democracias contemporáneas, en los que incluyo al federalismo como forma de gobierno que distribuye competencias, es importante tener presente la vasta literatura que existe al respecto, pero que reduce el tema a lo que Bobbio plantea por doble vía: a) “Casi no hay escritor político que no haya propuesto y defendido una cierta tipología de las formas de gobierno”, refiriéndose a aquellos que comprende el lapso “desde la filosofía griega hasta los umbrales de la edad contemporánea”, entre los que examina a los que considera ejemplares: Platón, Aristóteles, Polibio, Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Vico, Montesquieu, Hegel y Max; y b) “La pregunta a la que responde la temática de las formas de gobierno es la siguiente: ¿cuáles y cuántas son estas maneras?, de allí que después de analizar a Montesquieu desarrolle un *Intermedio sobre la dictadura*, no sin antes analizar el “intermedio” del medievo, en el que no hay sino carencia de teorías sobre las formas de gobierno [Norbeto Bobbio, *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, Primera reimpresión de la edición en español, México 2002].

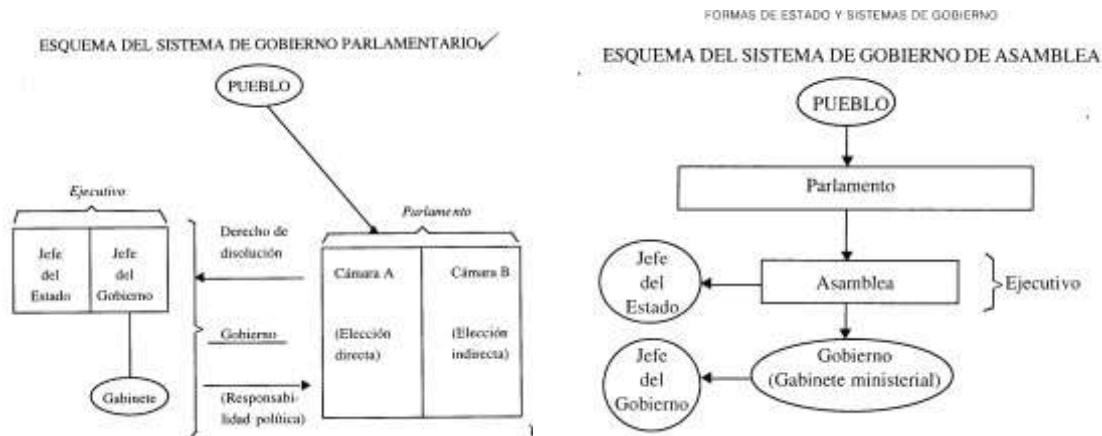
Manuel Jiménez de Parga y Cabrera [*Los regímenes políticos contemporáneos*, Cuarta Edición, Tecnos, Madrid, 1968] se refiere en sendos capítulos a las *tropologías clásicas* (Aristóteles, Polibio y Cicerón, Santo Tomás, Maquiavelo, Bodino y Montesquieu); las *tropologías contemporáneas*, en el que distingue entre formas de Estado y regímenes políticos y separa éstos en regímenes autoritarios y democráticos; y el tercero en el que propone su propia tipología:

I. Las democracias: A. Regímenes democráticos con tradición democrática (Europa, E.U. y países de la *commonwealth*); B. Regímenes democráticos sin inmediata tradición democrática: República Federal Alemana, Italia y Japón. II. Las monocracias marxistas: URSS, Monocracias populares, Yugoslavia y China Comunista. III. El mundo hispanolusoamericano: IV. Los países recientemente descolonizados. Aunque Jiménez de Parga aporta la idea de que los elementos que estructuran y diferencian a los regímenes son los principios y los supuestos, en el sentido de que los primeros (poder y derecho) están orientados por una *idea* y los segundos por el perfil concreto de cada una de las soluciones políticas, lo que aparenta una nota de permanencia, prueba sin embargo que las tipologías y clasificaciones políticas son tan durables como los regímenes políticos mismos, sujetos más que nunca al vértigo del cambio y la renovación social, económica y tecnológica. De los años

sesenta en que se produjo la obra comentada, a principios del siglo XXI, han ocurrido hechos notables que transformaron el mundo y el perfil mismo de los seres humanos; no es igual el ciudadano de hoy al *zoon politikos* de Aristóteles; las repúblicas antigua y modernas son muy diferentes entre sí y los modos de hacer política y gobierno varían de latitud a latitud, lo que hace muy inestable cualquier teoría tradicionales y hagamos la ponderación de las clasificaciones propuestas.

Fix-Zamudio y Valencia Carmona (*Derecho Constitucional y Comparado, op cit*), desarrollan el capítulo correspondiente de las formas de Estado y de gobierno desde el tema de las diferencias conceptuales, en el que resumen la necesidad de deslindar ambos términos: “partiremos –dicen– de la consideración que el Estado es un concepto muy genérico y que designa a la totalidad de la comunidad política..., el vocablo gobierno, en cambio, es mucho más restringido, comprende solamente la organización específica de los poderes constituidos al servicio del Estado, mismos que son, principalmente, los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a partir de lo que abordan las formas de Estado tradicionales, monarquía y república (sus características y valores actual, o sea, el valor que posee la dicotomía propuesta por Montesquieu), pero desembocan en la explicación de los regímenes parlamentario, presidencial y de “confusión de poderes” y las modalidades y ventajas de los dos primeros, así como la confrontación entre formas de Estado democrático y autoritario, para concluir en la “progresión de la democracia y teoría de las transiciones”, que este análisis aborda en el Capítulo del *proceso constituyente*.

Una aportación más de estas clasificaciones es la de Vladimiro Naranjo [*Teoría Constitucional e Instituciones políticas, op. cit.*], quien hace igualmente el recorrido histórico desde Herodoto, hasta los modernos, Maquiavelo, Jellinek y Kelsen, pero que, para determinar las formas de Estado, sigue un *criterio político* y un *criterio jurídico*. En el primer caso, siguiendo a G. Burdeau, los Estados pueden ser *liberales* o *socialistas*, o *corporativo* o *teocrático*, etc., dando como consecuencia que “ciertos sistemas de gobierno operan más efectivamente que otros en determinadas formas de Estado. Por ejemplo, el régimen parlamentario funciona mejor en un Estado liberal que en un Estado autocrático. Desde la perspectiva *jurídica*, el Estado *soberano* es el que “puede ejercer la plenitud de su soberanía tanto interna como externamente, por oposición de los Estados *semisoberanos*. El criterio jurídico de clasificación “estriba en la manera como se articula la estructura del Estado; si se produce esa articulación en torno a un ente central, estaremos frente a un Estado simple o unitario; y si se compone de una pluralidad de entes autónomos..., estaremos frente a un Estado compuesto”. Los sistemas de gobierno que reconoce Naranjo son, desde luego, el *parlamentario*, el *presidencial* y el *convencional o de asamblea*, que desarrolla esquemáticamente de la siguiente manera:



Cada tratadista, cada autor, propone su propio juicio y su discurso al respecto, pese a que muchos añaden muy poco a las grandes explicaciones de los clásicos.

No es el propósito de este texto abordar el desarrollo histórico de las teorías de las formas de gobierno, sino destacar la similitud de preocupaciones intelectuales al respecto desde los inicios del pensamiento teórico articulado, desde la filosofía griega, hasta nuestros días. En efecto, la temática de las formas de gobierno, como afirma Bobbio⁵¹⁷ es la siguiente: “¿Cuáles y cuántas son estas maneras?” El jefe de la escuela de Turín considera que cualquier teoría de las formas de gobierno presenta dos dimensiones: una descriptiva y otra prescriptiva; y confirma que las primeras grandes clasificaciones, como las de Platón y Aristóteles, son de este tipo. “Dicho de otro modo: derivan de los datos recabados de la observación histórica y reflejan la variedad de las formas en las que se organizaron las ciudades griegas de la edad homérica en adelante”. La descripción no es el único criterio que orienta la elaboración de una tipología; también ocurre que el escritor político se pregunta si de acuerdo con cierto criterio —que puede variar de autor a autor— “cuál de las formas de gobierno descritas es buena, cuál mala, cuál mejor y cuál peor, y eventualmente también cuál es la óptima y cuál la más incorrecta”. No se conforma con describir, sino además emite juicios valorativos y preferencias, es decir, trata de prescribir, de modificar las creencias y conductas ajenas en el sentido que desea. En este contexto



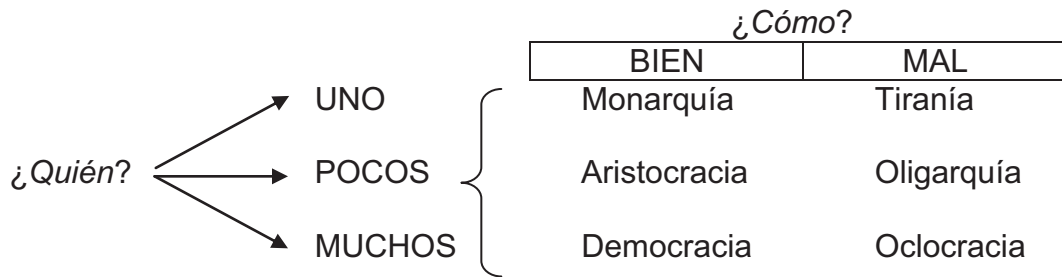
⁵¹⁷ Cfr. Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, F.C.E., México, D.F., 1996 de la que el autor toma sus principales aportaciones.

axiológico, frente a la variedad de las formas de gobierno son posibles —dice Bobbio— tres posiciones: “a) todas las formas existentes son buenas; b) todas las formas son malas; y c) entre las formas de gobierno algunas son buenas y otras malas”. A este juicio axiológico aún puede agregarse otro comparativo para establecer un orden jerarquizado entre los objetos evaluados; así, las formas buenas no lo son en el mismo grado, sino que hay unas mejores que otras, al tiempo que no todas las malas lo son en el mismo rasero, pues las hay unas peores que otras. En este sentido, la clasificación de las formas de gobierno nos permitiría pasar no simplemente de lo bueno a lo malo, sino de lo mejor a lo peor.

Diríamos que las formas de gobierno responden a estas preguntas: ¿Quién gobierna?, ¿Cómo gobierna?, ¿Para qué gobierna? La tradición teórica, desde el relato de Herodoto, alude a formas de gobierno en razón del número de gobernantes y la calidad del ejercicio del poder. En esto último parece estar imbíbida la respuesta del *para qué*, la cual necesariamente estaría referida a hacer el bien y nunca el mal. Sin embargo, el *para qué* conduce a la determinación de fines y objetivos concretos, lo que es una preocupación política más cercana a nuestros tiempos.

Cuando los antiguos respondían al *¿Quién?* aludían al número, pero también a la preferencia sobre las otras formas. Como puede advertirse, la monarquía, la aristocracia y la democracia no sólo se consideran mejores respectivamente a la tiranía, oligarquía y olocracia⁵¹⁸, sino formas “puras”, por lo cual, diríamos igualmente, que los partidarios de la monarquía no sólo la prefieren a las formas corruptas o malas de la tiranía, oligarquía y olocracia, sino también la ven superior y mejor que el gobierno de pocos o muchos, o sea, que la aristocracia y la democracia. En el capítulo del *¿quién?* y el *¿cómo?* es más que ilustrativo el esquema de Bobbio, que resume las posiciones de los clásicos de la antigüedad:

⁵¹⁸ Olocracia: Gobierno de la muchedumbre o la plebe.



Según el esquema anterior el gobierno de uno y bien es la *monarquía*; uno y *mal*, la tiranía; pocos y *bien* la *aristocracia*; pocos y *mal* la *oligarquía*; muchos y *bien* la *democracia*; muchos y *mal* la *oclocracia*.

A estas seis formas habría que agregar las mixtas, de las que hablaron Aristóteles y Polibio y su realización práctica en Roma. Pero, las clasificaciones de mayor éxito en la época moderna fueron las de Maquiavelo y Montesquieu. Maquiavelo inaugura un término: *Estado*, y una dicotomía: *república* y *principado*. El primer párrafo de *El Príncipe* es una oración célebre:

Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, fueron y son repúblicas y principados.⁵¹⁹

Montesquieu, por su parte, vincula su taxonomía con la idea constitucional. A partir de entonces se dirá que un régimen sin división de poderes y sin declaración o reconocimiento de los derechos del hombre y el ciudadano, carece de constitución. Para Montesquieu:

“Hay tres especies de gobierno: el *republicano*, el *monárquico* y el *despótico* [...] supongo tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno, que el gobierno republicano es aquel en que todo el pueblo, o una parte de él, tiene el poder supremo; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico el poder también está en uno solo, pero sin leyes ni frenos pues arrastra a todo y a todos tras su voluntad y caprichos”.⁵²⁰

⁵¹⁹ Maquiavelo, Nicolas. *El Príncipe*, Edit. Gernika, 1996, p.9.

⁵²⁰ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 66.

Como es bien sabido, la república en Montesquieu abarca tanto la aristocracia (si es una parte del pueblo) y la democracia (si comprende a “todo el pueblo”). “Cuando en la república, el poder supremo reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder supremo está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia.”⁵²¹ El tercer tipo de gobierno, el *despotismo*, lo define Montesquieu como eran definidas las tiranías, o sea, el gobierno de uno solo “sin leyes ni frenos”. Advierte también de la degradación de la democracia como el *despotismo de todos*, lo que tendría que ser aliviado por otras fórmulas, como la virtud, el honor, la moderación, o bien, por el freno que impone la división de los poderes.

Como la virtud en una república y el honor en una monarquía, es necesario el temor en un gobierno despótico; pero en esta clase de gobierno, la virtud no es necesaria y el honor hasta sería peligroso.⁵²²

El despotismo, según Bobbio, es una categoría introducida por Montesquieu para contrastarlo con el gobierno moderado y al mismo tiempo incluir en su taxonomía los gobiernos asiáticos a los que les concedía una gran importancia. Pero hay que destacar que la diferencia más notable entre el tratadista francés y los anteriores es que su clasificación la desarrolla en dos planos diferentes, el de la *naturaleza* y el de los *principios* de cada tipo. Por su naturaleza, es clara la descripción hecha de la república (aristocrática y democrática), la monarquía y el despotismo, pero los tres gobiernos pueden diferenciarse también por sus principios. Dice Montesquieu:

Hay esta diferencia entre la naturaleza del gobierno y su principio: que su naturaleza es lo que le hace ser y su principio lo que le hace obrar. La primera es su estructura particular; el segundo las pasiones humanas que lo mueven.⁵²³

Al respecto, Bobbio comenta:

⁵²¹ *Idem.*

⁵²² *Ibidem*, p. 93.

⁵²³ *Ibid*, p. 83.

La 'naturaleza' de un gobierno deriva de su 'estructura', esto es, de la constitución que regula en cierto modo, que cambia de forma a forma, quién gobierna y de qué manera; pero según Montesquieu toda forma de gobierno puede también estar caracterizada por la pasión fundamental que lleva a los súbditos a obrar de acuerdo con las leyes establecidas y en consecuencia permite durar a todo régimen político. Esta 'pasión' fundamental, que Montesquieu frecuentemente llama resorte (*ressort*) de que todo gobierno tiene necesidad para poder cumplir correctamente con su tarea, es el 'principio'.⁵²⁴

Los tres principios de Montesquieu, en consecuencia, son los siguientes: la *virtud* para la república; el *honor* para la monarquía; y el *miedo* o *temor* para el despotismo.

La virtud es el amor a la patria, a la república: “cuando el pueblo tiene buenas máximas, las practica mejor y se mantiene más tiempo incorruptible que las clases altas”, expresa Montesquieu y agrega: “lo que llamo virtud en la república es el amor a la patria, es decir, el amor a la igualdad”. Por honor, o mejor dicho, por “sentimiento del honor”, se entiende aquella sensación que nos hace realizar un acto determinado por el deseo de tener y mantener una buena reputación. “En contraste, —comenta Bobbio— la virtud republicana nos hace obrar por el bien común.”⁵²⁵

Por último, respecto de este apasionante tema y para los efectos del presente capítulo, citemos la propuesta de Montesquieu de una nueva tipología que distingue entre gobiernos despóticos y gobiernos moderados y concluyamos con Bobbio diciendo, que lo que hace de un régimen político un gobierno moderado, es “la distribución del poder para que nadie pueda actuar arbitrariamente al haber poderes contrapuestos”.

Para Montesquieu, el gobierno moderado es un gobierno basado en la división y control recíproco de poderes. Al afirmar que: “La libertad política se encuentra en los gobiernos moderados”, prescribe su preferencia a los Estados

⁵²⁴ *Ibid*, p. 130.

⁵²⁵ *Ibid*, p. 132.

moderados, donde no se abuse del poder. “Para que no se abuse del poder es necesario que, como la naturaleza misma de las cosas, el poder frene al poder”⁵²⁶
¿Cómo desarrolla Montesquieu, en términos constitucionales, este principio? Dice:

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo.⁵²⁷

Son éstas las premisas que fundan el régimen constitucional, a tal grado que las primeras constituciones escritas, la norteamericana de 1776 y la francesa de 1791, se consideran una aplicación de las mismas. Vino a complementarse el estado democrático, el Estado de Derecho, con las aportaciones derivadas de la Revolución Francesa y de la propia Revolución de Independencia de los Estados Unidos, en las que habría de incorporarse el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo; la declaración universal de los derechos humanos; la protección judicial de los derechos fundamentales (*habeas corpus*) de Inglaterra; la protección judicial de la constitucionalidad de las leyes y, finalmente, el régimen federal, como fórmula de autogobierno regional y de autonomía política de los estados.

La conclusión más frecuente acerca del tema de las formas de gobierno, es afirmar que en las diferentes épocas históricas la aspiración de los pueblos es gobernarse por sí mismos, mediante sus propias decisiones libres, en la pluralidad y la tolerancia. Esto significa que hoy, al igual que en épocas remotas, el ideal democrático se confronta con las formas autocráticas, autoritarias, absolutistas y totalitarias que aparecen o se mantienen en numerosas latitudes. Desde la perspectiva filosófica el único gobierno constitucional es la democracia plural, que ofrece sin embargo diferentes modalidades, las cuales se manifiestan no sólo en la estructura institucional de los regímenes políticos contemporáneos, sino

⁵²⁶ *Ibid*, p. 274.

⁵²⁷ *Ibid*, p. 277.

también en la formulación y ejecución de decisiones, lo que hace de las democracias constitucionales los regímenes más complejos del mundo político, que contrastan desde luego con la simplicidad brutal de las dictaduras y las autocracias.

Finalmente, considero que del análisis realizado por diversos teóricos, respecto de la variedad de formas que presentan los regímenes más relevantes (parlamentario y presidencial), se puede construir una incipiente conclusión: La finalidad de todas las modalidades y derivaciones prácticas de estos sistemas se centra en alcanzar y asegurar la gobernabilidad en cada país. En este sentido es que se ensayan varias posibilidades de combinación entre los dos extremos que representan ambos regímenes: *parlamentarizar* el régimen presidencial o *presidencializar* al parlamentario. Así, el préstamo de instituciones de un régimen a otro no es suficiente, como afirma Sartori, para pensar en la creación de una nueva forma de gobierno, porque cada sistema aplicado a sociedades y circunstancias particulares, se traduce en variaciones importantes de un país a otro, cuyas consecuencias generalmente son nuevos elementos de valoración, para idear y ensayar otras combinaciones.

En este orden de ideas, los países de América Latina, entre ellos México, en los que el régimen presidencial es una constante a pesar de haber sufrido muchos cuestionamientos, también reportan el buen funcionamiento de la figura del Presidente de la República cuando se trata de conseguir la necesaria gobernabilidad. Por la anterior razón, en principio, resultaría drástico y poco coherente un cambio radical hacia el régimen parlamentario, argumentando solamente sus bondades en demérito de las propias del sistema presidencial, a la vez de ignorar el riesgo más evidente de los regímenes parlamentarios: la ingobernabilidad derivada de su característica principal, que es la responsabilidad del gobierno frente el Parlamento, la pérdida de la confianza y su consecuente destitución de aquél.

Con la finalidad de atenuar carencias y maximizar bondades, deben procurarse siempre las adecuaciones que se deriven de la observación de experiencias propias y ajenas en la materia. En consecuencia, los regímenes presidenciales podrían transitar hacia semipresidencialismos, como de hecho ha sucedido, pero ahora con adecuaciones domésticas, en donde la debilidad que implica la rendición de cuentas del gobierno ante el Parlamento se matice con la instauración de una responsabilidad dividida; es decir, mediante distintos gabinetes encargados de las grandes áreas de operación que, coordinados por jefes de gabinete, se encuentren bajo el mando del Presidente de la República. En este entendido, serían los jefes de gabinete quienes respondan directamente ante el Congreso (Una o ambas Cámaras, dependiendo de la integración y funcionamiento del Poder Legislativo), sin que ello signifique la ausencia de responsabilidad presidencial; pero, sí el suficiente campo de actuación del titular del Ejecutivo, para corregir deficiencias en determinadas materias, en su caso, sin que por ello tenga que cuestionarse o caer todo un gobierno, con la consecuente inestabilidad política y gubernativa.

Adicionalmente, el sistema abre la oportunidad de alianzas entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, a fin de lograr coaliciones gubernamentales, aportando también las siguientes ventajas significativas respecto del régimen semipresidencial francés: 1) Formación de diferentes coaliciones; 2) Mejor y mayor arbitraje del Presidente; 3) Continuidad institucional del gobierno; y, 4) Posibilidad de reemplazo y alternativas de administración y gobierno entre uno y otro u otros gabinetes. Este régimen semipresidencial matizado con la responsabilidad dividida, constituye el eje de la propuesta que para el caso de México, se expone en el capítulo final de este trabajo.⁵²⁸

Ahora bien, un elemento relevante para la adopción de esta variante del régimen semipresidencial es, sin duda, instaurarlo dentro de un Estado federal, lo

⁵²⁸ *Vid., Infra.* Capítulo VI.

cual implicaría respetar los principios del pacto federal y la consecuente autonomía de las entidades federativas. Por lo anterior, puede pensarse en respetar la posibilidad de que las mismas adopten la modalidad de semipresidencialismo instaurada en el nivel federal, o bien, mantengan en su régimen interior el sistema presidencial.

CAPÍTULO IV. LA LIMITACIÓN DE LOS GOBERNANTES: PROCESOS DE CONTROL Y DE PRESIÓN

Contenido:

4.1. Preámbulo.

4.1.1. Soberanía y control. 4.1.2. Soberanía parlamentaria y control. 4.1.3. Ciudadanía y control. 4.1.4. La Constitución como máximo mecanismo de control del poder. 4.1.5. La noción del control como limitación a los gobernantes. 4.1.6. Las dos vías de la limitación del poder por el control.

4.2. El proceso de control.

4.2.1. La multifuncionalidad del control. 4.2.2. Control político y división de poderes. 4.2.3. Constitución y control; la teoría de Loewenstein. 4.2.4. Estado democrático, gobierno bien equilibrado y control. 4.2.5. Control y Estado de Derecho democrático y social. 4.2.6. Democracia procedimental, democracia sustantiva y control. 4.2.7. El control como puente entre sentido instrumental y sentido finalista de la Constitución. 4.2.8. El control jurisdiccional de los gobernantes.

4.3. El proceso de presión.

4.3.1 La libertad de organización de grupos. 4.3.2 Los grupos de presión. 4.3.3. Grupos de presión y partidos políticos. 4.3.4 Los organismos no gubernamentales. 4.3.5 El cabildeo, su ejercicio y sus límites. 4.3.6 El cabildeo en México.

4.4. Otros métodos de control de los gobernantes: Por la información y por la opinión.

4.4.1. La información. Derecho y obligación democráticos. 4.4.2 La opinión pública. 4.4.3. Los medios de comunicación social y la expresión de los ciudadanos. 4.4.4 La defensa frente a los medios y la regulación legislativa.

4.1. Preámbulo.

4.1.1. Soberanía y control.

El reconocimiento de que la soberanía reside en el pueblo genera el principio de la limitación del poder no por vías de hecho, sino a través de mecanismos jurídicos propios del Estado de Derecho. Este principio se expresa también en la distinción entre *gubernaculum* (ámbito de poder no sometido a limitación) y *jurisdictio* (ámbito del poder sometido a la ley), con lo cual tendríamos que convenir que el poder soberano del pueblo, aquel que se reserva y que nunca transfiere a la autoridad sólo puede expresarse como poder jurídico y fundado en la ley. Este criterio sólo puede aceptarse con algunas reservas: a) El Poder Constituyente originario, el que crea una nueva Constitución y con ella un nuevo régimen político, es, ante todo, lo que Carré de Malberg denomina el “hecho constituyente”, que no requiere el fundamento de una ley previa, sino únicamente la decisión fundamental del pueblo en vías de organización. Es el poder originario que crea la ley primaria o suprema que es la Constitución; b) Bajo un régimen constitucional, es muy relativa la limitación de los ciudadanos para generar opinión pública aún adversa al poder del Estado o para manifestar en las calles sus exigencias, pues en este caso la libertad política es ilimitada; c) En condiciones similares, la oposición al régimen es más una manifestación de hecho que de derecho, por lo que su limitación llega hasta la frontera en la que debe detenerse no la fuerza opositora, sino el poder del Estado.

La soberanía nacional —reconoce la Constitución— reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es irrefutable que si como dice la propia Constitución en su artículo 41, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, el poder del

pueblo, su soberanía, se traslada por determinación constitucional a las autoridades, o cuando menos a los representantes elegidos. Desde el punto de vista de Rousseau esto es inadmisibles, y tiene razón: el pueblo jamás enajena su soberanía; en todo caso, es la Constitución el pacto que resguarda la voluntad general y a ella corresponde devolverle el poder soberano al pueblo cuando éste así lo decida y lo reclame. Es cuando puede “modificar o alterar la forma de su gobierno”, ajustándose a las condiciones y procedimientos constitucionales que el pueblo ha decidido a través del poder constituyente. Desde esta perspectiva, todo poder público está controlado en última instancia por la soberanía del pueblo resguardada en la Constitución. El proceso de control, en su expresión más alta, es el que tiene como agente central a la soberanía del pueblo, que no sólo crea el régimen y el sistema político, sino que puede transformarlo en todo tiempo.

4.1.2. Soberanía parlamentaria y control.

Como quedó expresado líneas atrás, el órgano del estado que reclama con mayor legitimación ser depositario de la soberanía del pueblo es el Parlamento, donde se retrata con mayor fidelidad la representación nacional. Es el órgano que acumula los más numerosos poderes del Estado, particularmente el de aprobar las leyes y los tratados y convenciones internacionales, sin disminuir la fuerza de sus decisiones en materia económica y presupuestal, de nombramientos, oposición al gobierno y de control por la vía de los votos de censura y de desconfianza y varios más de gran envergadura que definen y caracterizan a cada régimen. Pese a que el Ejecutivo posee casi exclusivamente la fuerza física legitimada del estado, el Parlamento, sin tener poderes coactivos visibles ejerce un control y un poder superlativo en el régimen. El juicio político (el *impeachment*), el desafuero de los más altos funcionarios, la declaración del Estado de excepción, entre otras atribuciones, sirven para mantener a raya a los gobernantes y a los propios jueces, quienes al carecer de origen electoral, poseen un poder de control técnico-jurídico sin duda extraordinario, pero supeditado siempre a la delimitación que impone el legislativo a través de la ley. No puede concluirse de esto que un

poder sea superior al otro, pues entre ellos hay coordinación e independencia, pero es el legislativo el de la mayor inmediatez con la soberanía del pueblo, aún en los regímenes presidenciales en los que el presidente de la república es elegido mediante el voto directo y universal de los ciudadanos.

4.1.3. Ciudadanía y control.

Lo anterior nos conduce directamente a señalar que son los ciudadanos, o el conjunto de ellos, la ciudadanía, un factor fundamental del control democrático de la autoridad que al ejercer sus derechos y prerrogativas establece los límites reales (constitucionales) más efectivos al poder público. El poder electoral, las acciones participativas (de la llamada democracia directa o participativa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, el *recall* o revocación del mandato, etc.) y las numerosas formas de participación popular en el mundo moderno, donde se asienta la sociedad del conocimiento y de la comunicación por la vía de las libertades colectivas, son factores reales de poder que limitan a los gobernantes o constituyen una permanente advertencia para que los gobiernos elegidos se conduzcan por los cauces de la legalidad y de la Constitución. La defensa de los derechos fundamentales, de los derechos humanos de carácter individual y las modernas acciones colectivas son y seguirán siendo de manera perenne la mejor vacuna contra la dictadura, la autocracia y la perpetuación en el poder.

4.1.4. La Constitución como máximo mecanismo de control del poder.

En términos generales la Constitución es la suprema garantía de limitación de los gobernantes. Duverger afirma que las instituciones políticas liberales nacieron para debilitar el poder del Estado, o sea, para limitar al gobierno poniéndole frenos, pesos y contrapesos, exigencias de justificación y fundamentación a sus determinaciones. “La historia del constitucionalismo —dice Loewenstein—, no es sino la búsqueda por el hombre político de las limitaciones

al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder, así como el esfuerzo de establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad”⁵²⁹.

Dado que los clásicos sostienen, según lo hemos repetido, que tal como lo determina la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, sin el reconocimiento de éstos y sin división de poderes *no hay Constitución*, son ambas instituciones el freno más poderoso para los gobiernos y para los gobernantes. Así, la protección judicial de la constitucionalidad de las leyes, la protección jurisdiccional de los derechos humanos y la separación de poderes, tanto la trilogía clásica como la distribución territorial del poder (descentralización y federalismo), conforman los frenos, pesos y contrapesos y limitaciones jurídicas y políticas de las autoridades del Estado, en beneficio de los “destinatarios del poder”, o sea, de los gobernados o ciudadanos. Las elecciones mismas, el valor de la opinión pública, la oposición sistemática o difusa de las minorías frente a la mayoría gobernante, y las manifestaciones o movimientos sociales libremente expresados, constituyen todos ellos limitaciones al poder institucional que constituye un sistema político, en acción dinámica. Es cierto que nos referimos aquí al sistema democrático, al Estado de Derecho y a la policracia, que es donde mejor funcionan los límites del poder y, en consecuencia, donde se manifiesta en todo su esplendor el régimen constitucional. Esto nos permite proponer que una sociedad democrática está integrada por diversos subsistemas sociales que se influyen entre sí, en los procesos diversos que conforman la realidad histórico-social de las comunidades humanas. Como lo sugiere Robert A. Dahl, “una sociedad democrática puede definirse como un sistema social que no sólo tiene subsistemas políticos democráticos, sino que también tiene un cierto número de otros subsistemas que operan de tal manera que contribuyen directa o indirectamente al fortalecimiento de los procesos políticos democráticos”.⁵³⁰

⁵²⁹ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Ariel, 2ª ed., Barcelona, 1970.p. 150.

⁵³⁰ Dahl, Roberto A., *Análisis político moderno*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1976, p. 10.

Ya quedó claro que los procesos políticos, son actos complejos que se realizan “con perspectivas de poder”⁵³¹. Si bien el poder tiene la doble cara de la diosa Jano, pues con él se hacen tanto el bien como el mal, es dominante la idea de que poder y corrupción caminan juntos. El lado demoníaco del poder fue expresado, hace veinticinco siglos en los Diálogos de Platón: “No hay alma humana, joven e irresponsable, que sea capaz de retener la tentación al poder arbitrario”. En 1877, Lord Acton⁵³², en una famosa carta, expuso: “El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente. Los grandes hombres son casi siempre hombres perversos, incluso cuando ejercen influencia y autoridad...”. Dado que estas convicciones rodean a los partidarios del liberalismo democrático, éste se impuso la tarea de exhibir el poder y el gobierno como un mal necesario al que hay que limitar, vigilar, controlar, y del que debe desconfiarse por sistema.⁵³³ Las instituciones políticas, en consecuencia, procuran denodadamente su legitimación, que al final se traduce en búsqueda de confianza. El mejor instrumento para el alcance de este propósito es el derecho, cuya fuente más rica (por confiable y legítima) es la Constitución. Como ya hemos apuntado, éste no sólo es ley o derecho, sino unidad dialéctica de norma y realidad. Es un conjunto de procesos políticos fundamentales, entre ellos el *proceso de control*, que envuelve a todo el sistema político. Así, podemos afirmar que control del poder y legitimidad del mismo caminan juntos; sin control difícilmente existe confianza en el ejercicio del poder y, sin confianza el poder se manifiesta como arbitrariedad, imposición u opresión. El Estado de Derecho genera mayor confianza en razón de que los actos de autoridad deben sujetarse a la ley, o en caso contrario, a la revisión de su constitucionalidad o legalidad por vías jurisdiccionales.

⁵³¹ *Idem*, p. 38.

⁵³² Harold D. Lasswell y Abraham Kaplan, *Power and society*, cfr Robert A. Dahl, *op. cit.*, p. 10-14.

⁵³³ Loewenstein se refiere a la *enigmática triada* (*op. cit.*, p.23.): “Los tres incentivos fundamentales que dominan la vida del hombre en la sociedad y rigen la totalidad de las relaciones humanas, son: el amor, la fe y el poder, de una manera misteriosa, están unidos y entrelazados. Sabemos que el poder de la fe mueve montañas, y que el poder del amor es el vencedor en todas las batallas, pero no es menos propio del hombre el amor al poder y la fe en el poder. La historia muestra cómo el amor y la fe han contribuido a la felicidad del hombre, y cómo el poder a su miseria”.

4.1.5. La noción del control como limitación a los gobernantes.

La limitación de los gobernantes se produce en dos ámbitos en los que operan la realidad y la norma: los grupos, los movimientos, los procesos y la opinión de la sociedad, por un lado, y por el otro las instituciones y estructuras del Estado y la normatividad que lo rige. Podemos esquematizar el control o limitación así:

a) Como el conjunto de limitaciones formales, actualizables a través de procedimientos concretos (e igualmente establecidos en las normas) que además de estar constituidos en el marco jurídico nacional, potencialmente pueden ser eficaces en su aplicación fáctica.

b) Como la serie de actividades realizadas por la población de un estado, o sea, por la sociedad, y que tiene como propósito fundamental controlar o limitar la actividad de los gobernantes y defender los propios derechos individuales y colectivos, políticos y civiles.

La idea es que al poder político se le imponen limitantes en su desenvolvimiento, en el ejercicio de sus funciones, de tal manera que queda salvaguardada una esfera muy importante de derechos individuales, de lo que es propio del individuo; con ello se previenen la violación de aquellos derechos y se evita que los integrantes del gobierno abusen en el ejercicio de su autoridad. Uno de los primeros mecanismos ideados por la sociedad occidental para tal efecto, fue la distribución de las funciones llevadas a cabo por el estado, a través de su separación formal en diferentes poderes, lo que se ha denominado como la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos, donde la actuación de los poderes es limitada entre sí. Sin embargo, desde entonces hasta nuestros días, aunque la separación de poderes permanece como una de las instituciones que le dan consistencia al Estado de Derecho, han surgido otras adicionales,

como producto del progreso económico, del cambio social y del desarrollo tecnológico, todo lo cual nutre los cambios constitucionales de los últimos años.

Los procesos de limitación o de autolimitación provienen generalmente de eventos reales que significan la recomposición de los gobiernos, de la integración de los mismos o su sustitución; en ocasiones, de manera violenta, como ocurre en las revoluciones, las que hemos analizado como procesos constituyentes⁵³⁴ y que siempre significan cambios violentos o súbitos⁵³⁵ de estructuras políticas y de gobiernos con componentes autocráticos o tradicionales en los órdenes político, económico y social. Las transformaciones políticas que significan cambio de régimen, regularmente van acompañados de transformaciones económicas, como ocurrió con las revoluciones de los siglos XVIII y XIX (XVII en Inglaterra) en Europa, Estados Unidos y toda Latinoamérica. El cambio de régimen es desde luego cambio de legitimidad, de la autocracia a la democracia, de la monarquía a la república, del absolutismo al constitucionalismo, de la arbitrariedad a la Constitución.

¿Qué ocurre entonces?:

1º Si la soberanía es del pueblo, éste decide y controla los actos fundamentales del poder y del gobierno, tanto por vías institucionales, como ejerciendo sus derechos y manteniendo sus libertades.

2º Si el pueblo soberano es la nación y ésta no puede actuar por sí misma, deja que sean sus representantes quienes actúen y decidan las cuestiones torales del régimen, dándose así la democracia representativa, que traslada la soberanía del pueblo a los elegidos; en consecuencia, la soberanía se traslada del pueblo al parlamento y son entonces las asambleas legislativas

⁵³⁴ *Cfr. Supra*, Capítulo II.

⁵³⁵ Así ha ocurrido en los países árabes del Norte de África y del Medio Oriente, cuyos pueblos derrocaron a gobiernos autocráticos de varias décadas de antigüedad, las que, pese a formas republicanas, operaban como monarquías hereditarias. Son los casos de Túnez, Egipto, Libia y otros cuyos procesos de transformación revolucionaria siguen en curso.

quienes vigilan, limitan y controlan a los gobernantes (el Ejecutivo y sus auxiliares).

3° Si el gobierno es representativo, los gobernantes son elegidos mediante un sufragio sin restricciones (ganado por los ciudadanos a pulso), que si bien pasa por las etapas del voto censitario y capacitarlo, se resuelve finalmente en sufragio universal, lo que otorga un enorme poder a los ciudadanos.

4° El poder electoral de los ciudadanos se expresa en dos dimensiones igualmente significativas: a) los representantes son elegidos periódicamente, no de una vez y para siempre; y, b) ya elegidos, están sujetos a la opinión y evaluación de la sociedad, que tiene entonces el poder, otra vez mediante el voto, de premiarlos reeligiéndolos a ellos o a su partido, o castigándolos echándolos del cargo.

5° Si los individuos son libres e iguales en derechos, las leyes deben garantizar libertad e igualdad, no pueden tolerarse los privilegios ni la discriminación, y la autoridad debe tratarlos con el rasero de la igualdad establecido por la ley; esto significa que contrariamente al estado autocrático o absolutista, la democracia sólo se aviene con el Estado de Derecho.

6° Ni la democracia ni el Estado de Derecho toleran el absolutismo monocrático ni el absolutismo, por lo cual el gobierno no puede quedar en las manos de uno solo sino tiene que ser distribuido entre varios detentadores, en tal forma que unos controlen a los otros, que el poder controle al poder, que haya una división orgánica y funcional del poder del Estado, a fin de asegurar y garantizar las libertades y derechos fundamentales de los individuos.

7° El catálogo de los derechos de las personas (la *Declaración Universal de los derechos del hombre y del ciudadano*) y las formas del control de las

autoridades públicas por medio de los propios poderes públicos (es el control de los poderes entre sí, que incluye el de la constitucionalidad de las leyes por el Poder Judicial), generan un régimen de seguridad jurídica, de supremacía del orden legal sobre el voluntarismo autoritario, o sea, de la ciudadanía y del derecho sobre la autoridad.

8° Los límites al poder del Estado son concurrentes con el ejercicio de las libertades públicas. El Estado de Derecho es una expresión institucional en que sobresalen las acciones del aparato estatal. La democracia implica la participación ciudadana; es el control del poder del estado por el poder ciudadano: presión, oposición, opinión y participación son vías de colaboración ciudadanos-autoridades: plebiscito, referéndum, revocación, iniciativa popular.

9° Las anteriores son las cualidades del control en un régimen político de democracia constitucional. Son las instituciones políticas del régimen constitucional desde la perspectiva del control.

10° El proceso de control, como fórmula de limitación de los gobernantes se expresa en la Constitución entendida como un conjunto de procesos políticos fundamentales de carácter fáctico y normativo.

4.1.6. Las dos vías de la limitación del poder por el control.

Regresando a la idea central de la limitación de los gobernantes, hay dos concepciones diferentes que están inmersas en este contexto: por una lado, el suponer que la limitación es una consecuencia de la concesión graciosa que hace el gobierno de imponerse límites en el ejercicio de sus funciones (autolimitación); y por otra parte, una perspectiva que reconoce la intervención de la sociedad civil en un proceso más complejo de presión al gobernante y de limitación a su autoridad,

en el cual actúa dentro del marco establecido por la normatividad, y, en ocasiones, al margen o fuera del mismo.

Lo ideal es que la sociedad civil, ya sea organizada de manera permanente o de manera transitoria o coyuntural, actúe dentro de los límites establecidos por la norma, por ejemplo, dirigiendo sus peticiones o quejas a través de los canales y procedimientos establecidos en las normas. De tal forma que con su acción active los mecanismos previstos en la norma y el gobierno limite a los órganos que de pronto se han excedido en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, no siempre se transita el camino trazado por la norma y que garantiza el buen funcionamiento del Estado de Derecho. En ocasiones, la sociedad manifiesta o debe manifestar su desacuerdo a través de mecanismos que se encuentran al margen de la norma o que de plano están fuera de la misma.

En los siguientes apartados de este capítulo se analizarán brevemente algunos de los principales mecanismos de los que dispone el régimen político para limitar el poder y la actuación de los gobernantes, así como las tesis de algunos grandes teóricos. En tanto que en la segunda parte del capítulo se revisarán algunos mecanismos reales e institucionales (en el sentido sociológico), creados por la sociedad, y que tienen entre sus objetivos, el tratar de limitar la actuación de los gobernantes, incidir en sus decisiones u orientarlas, reitero, no siempre dentro de los márgenes de la ley, hacia el cumplimiento de sus intereses o necesidades, ya sea legítimas o no. Se trata de la presión, la opinión pública y la oposición política.

4.2. El proceso de control.

4.2.1. La multifuncionalidad del control.

Dice Loewenstein que la libertad de los destinatarios del poder (los individuos y sus organizaciones, grupos, o relaciones) sólo estará garantizada en

el momento en que “se controle debidamente el ejercicio del poder llevado a cabo por sus detentadores” (el gobierno, las autoridades, las instituciones públicas). Hoy la libertad es un bien que no es amenazado sólo por quienes detentan el poder público o la fuerza física legitimada, sino también por los poderes fácticos, aquellos que hacen uso de la fuerza física con igual o mayor eficacia que el propio poder estatal. En este último caso el control implica el éxito completo de la represión legal, es decir, la imposición de la fuerza del Estado con el rigor que exija la razón y subsistencia de éste. El propio Loewenstein expresa:

Con el fin de evitar ese peligro siempre presente, que es inmanente a todo poder, el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado. Siendo la naturaleza humana como es, no es de esperar que dichas limitaciones actúen automáticamente, sino que deberán ser introducidas en el proceso del poder de la fuerza. Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder, esto es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo. Un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder, se ha mostrado como el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político por parte de sus detentadores. El mecanismo de esas reglas que están, ya formuladas en un documento formal, la constitución, ya profundamente enraizadas en las costumbres y conciencias nacionales, es complejo ... [y] constituye el centro de cualquier “teoría de la constitución”.⁵³⁶

Al referirse al *constitucionalismo*, Loewenstein, dice que el Estado nacional se basa en el principio de la distribución del poder, la cual se manifiesta cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal, y agrega: “Las funciones que les han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder, como está distribuido —afirma— el ejercicio del poder político está necesariamente controlado”.

Adviértase, en consecuencia, que en la democracia policrática es consustancial el control del poder por el poder, el cual se manifiesta en forma múltiple:

⁵³⁶ Loewenstein, Karl. *op. cit.*, p. 29.

- a) Las elecciones periódicas de los gobernantes son una limitación y control de éstos, quienes no pueden mantenerse indefinidamente en el poder. La reelección opera en el mismo sentido.
- b) La producción normativa, particularmente el proceso legislativo, genera un Estado de Derecho sujeto a la legalidad, lo cual significa que los gobernantes no puedan ir más allá de lo que la ley les permite o les ordena. La legislación, como ya vimos, forma parte del poder de delimitación que posee el Parlamento frente a todos los poderes y órdenes de gobierno, es decir, del poder que cerca o reduce las atribuciones gubernamentales. Más allá de estos límites entramos al campo de la autocracia, la arbitrariedad y el autoritarismo. En este campo se ubica el poder presupuestal.
- c) La protección judicial de los derechos humanos es otra de las limitaciones de los gobernantes, en tanto que los particulares pueden demandar la protección de la “garantías individuales”, el juicio de Amparo y el *habeas corpus*.

A ese respecto hay cuando menos dos fórmulas de protección de los derechos humanos, la correspondiente al *ombusman* y la de orden jurisdiccional. Es legítimo discutir si en el estado actual del desarrollo social, económico y tecnológico la defensa de los derechos fundamentales es un asunto de interés individual o colectivo y si la única fuente de contravención y de ataque a los derechos fundamentales es el Estado, o si, por el contrario, el individuo debe tener garantías frente a otras organizaciones y otros poderes legales o “fácticos”. Las tendencias contemporáneas son en este último sentido, de manera que el control, como proceso político fundamental, involucra tanto acciones individuales como colectivas y protege a las personas no sólo de los actos de gobierno y de las leyes, sino asimismo de los poderes hegemónicos derivados de organizaciones políticas (partidos y otras agrupaciones de presión e interés) y de la sociedad civil, como las iglesias, los sindicatos, las universidades, etc., y de los códigos

corporativos y los acuerdos convencionales surgidos de las relaciones entre individuos y tales corporaciones.⁵³⁷

4.2.2. Control político y división de poderes.

La democracia constitucional se manifiesta tanto en la dimensión jurídica como en la política⁵³⁸, pero también en la de orden social. En 1965 propuse que

⁵³⁷ Esta idea proviene del pluralismo en el ejercicio del poder, que se da en la forma mixta de monarquía, aristocracia y democracia procedente de Aristóteles, Polibio y Santo Tomás y que John Aylmer, obispo de Londres la expone como modelo real de lo que ocurre en la Inglaterra del siglo XVI. A este respecto Manuel Aragón explica:

La concepción plural del poder en la "forma mixta" no significa división de poderes, sino "participación" en el poder de los distintos estamentos y a la vez, confusión y no separación de competencias: cada órgano realiza varias funciones y cada función es realizada por varios órganos. En verdad, más que concepción de un poder plural lo que existe es una concepción plural del ejercicio del poder. Lo importante es que la participación y confusión generan, irremisiblemente, una serie de controles, de muy variada naturaleza, sí, pero de ineludible observancia.

La forma mixta", sin embargo, como institución de raíces medievales, se transformará poco a poco, en el siglo XVIII, con el cambio de la sociedad estamental a la sociedad burguesa, a la nación de "ciudadanos", en otro modelo: el de la "Constitución bien equilibrada", el del *balance of powers*. Sin embargo, aunque la teorización del nuevo modelo no se producirá hasta el siglo XVII, ya había sido intuido con anterioridad, como una variante o un complemento de la forma mixta, por James Harrington, en su *Oceánica* (1656), escrita como respuesta al *Leviatán*, de Hobbes, y aunque la paternidad de la fórmula del equilibrio se atribuya, generalmente, a Bolingbroke, también aparece, al menos tácticamente, en Hume. Todo ello sin contar con que la aportación de Locke, aunque estuviese dirigida más a la división que al equilibrio del poder, influiría de todos modos, y muy notablemente, en la construcción teórica y en la práctica política de los *checks and balances*, en cuanto que los principios vertebrales del constitucionalismo de Locke (división de poderes, gobierno de la mayoría y proclamación de unos derechos individuales como límite material a la acción del poder) formarían parte del fondo común del que se nutriría, en el siguiente siglo, el "gobierno bien equilibrado". De todos modos, no debe exagerarse, en este punto, el peso de Locke, más preocupado, como en general todo el iusnaturalismo contractualista, por la legitimación del poder que por la organización equilibrada y controlada de su ejercicio.

Bolingbroke, a través de escritos periodísticos muy poco sistemáticos, pero que tuvieron una gran relevancia en la Inglaterra de su tiempo, será el gran divulgador de la teoría del equilibrio de poderes. De los "frenos recíprocos", "controles recíprocos", "retenciones o reservas recíprocas", *equilibrium of powers*, en suma, decía, resulta el gobierno libre o liberal. Controles que no son únicamente entre órganos, sino también de los ciudadanos sobre las instituciones públicas, como señala De Lolme en su libro, de 1771, sobre la Constitución inglesa, cuando explica que el pueblo ejerce, mediante la opinión pública, un poder especial: el "poder de censura". Sin embargo, no parece acertada la interpretación, por ejemplo, de Schmitt, que sostiene el origen "racionalista" y no "empirista" de esta teoría del equilibrio, conectándola inmediatamente con una concepción mecanicista del mundo físico y moral.

⁵³⁸ A este respecto es proverbial la definición de democracia que proporciona el inciso a) del artículo 3º de la Constitución mexicana de 1917, que dice:

"Artículo 3º. ...

a) Será democrático, 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;

en un régimen democrático debe operar, entre otros procesos, el control de los ciudadanos sobre los gobernantes, de manera que no existe en aquélla únicamente el control por vía de las instituciones. De forma parecida se expresa Manuel Aragón, quien al desarrollar el tema sobre *la necesidad de una teoría del control “constitucionalmente adecuada”*, afirma: “El control no forma parte únicamente de un concepto ‘político’ de Constitución, como sostenía Schmitt, sino de su concepto jurídico, de tal manera que sólo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa, y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma”.⁵³⁹ Agreguemos a la presente propuesta que, si es entendida la Constitución como conjunto de procesos políticos fundamentales, y entre éstos incluimos el de control, éste va más allá de ser sólo *concepto* o parte del concepto de Constitución, para adquirir el carácter de norma y de resultado de la norma, o sea, de *norma y realidad*.

No es dable en una teoría constitucional como la presente, desechar sin más los estudios que consideran el *control* como una *función* asignada a las estructuras del Estado y básicamente a las “reglas” constitucionales. Esta afirmación, sin embargo, empobrece el propio concepto de Constitución al asignarle a ella y a las instituciones que crea y regula, como única la función primordial o suprema de controlar al poder. Al referirme a los procesos políticos fundamentales les he reconocido su carácter multifuncional y la posibilidad de cada uno de constituir una alternativa para realizar las “funciones” de los demás. Así, el proceso de control va inmerso en los procesos restantes, los que a su vez cumplen una función controladora, como lo expresé párrafos atrás. El control, por lo tanto, ya como función, ya como proceso, carece de autonomía constitucional, porque constituye el propósito o el resultado de otras funciones y procesos. Entendemos, entonces, que el freno que un poder le impone a otro, como limitación y como control, se expresa en la realización de su función propia. Esto

⁵³⁹ Aragón, Manuel. *Constitución, democracia y control*, UNAM, Instituto de Investigación Jurídica, México, 2002, p. 81.

significa que la división de poderes tiene como basamento el control producido por el simple ejercicio de la función asignada a cada uno.

El legislativo limita y controla al Ejecutivo en el momento mismo en que realiza su tarea específica de legislador o de presupuestador. El judicial controla y limita a los otros dos mediante la culminación de los juicios a su cargo, las sentencias, que es la tarea de su acción intrínseca. Hay ciertamente algunos casos en que uno u otro de los poderes actúan sin la mira puesta en los demás, ni deliberada ni funcionalmente, lo cual ocurre cuando las resoluciones del judicial resuelven controversias entre particulares, cuando el ejecutivo actúa en prestación de servicios, o cuando el legislativo se administra o resuelve peticiones de particulares, por ejemplo. No obstante, la sola separación entre gobierno y parlamento, que implica a la vez especialización funcional e independencia orgánica, es ya un mecanismo constitucional de control, cuyo complemento más sobresaliente en la moderna democracia es el control jurisdiccional de los gobernantes, lo cual es síntoma del “gobierno bien equilibrado” divulgado por Bolinbroke⁵⁴⁰, para quien la Constitución inglesa “está calculada para mantener la libertad civil”.

Hay que tomar en cuenta que el proceso de control y limitación del poder por las instituciones (“el poder controla al poder”) es atemperado o moderado por la colaboración de los poderes, que fue avizorada por Montesquieu al afirmar que, “dado el movimiento necesario de las cosas, esos poderes se verán forzados a moverse, y se verán forzados a concertarse”.⁵⁴¹ Con Rousseau, la democracia de tipo directo que subyace en su doctrina del Contrato Social desaparece o mitiga la idea del “control” y del “gobierno bien equilibrado” resultante de la teoría de la división de poderes aportada por Locke y Montesquieu. Esto significa que hay una clara diferencia entre la idea de Constitución basada en la división de poderes y la garantía de los derechos fundamentales, y el concepto de ley en Rousseau, como

⁵⁴⁰ Cfr. *Idem*, p. 85 y s.

⁵⁴¹ *Ibidem*, p. 89.

expresión de la voluntad general. Según Manuel Aragón, en el primer caso hay una “doble limitación material y funcional del poder”, mientras que la voluntad general, en el otro caso, implica la decisión del pueblo o de sus representantes en la formulación de la ley.

Para Rousseau el dogma de la voluntad general (o de la mayoría) le lleva a negar la pluralidad de poderes, pues sólo existe el poder soberano del pueblo. Con ello, la mitigación de los controles es un hecho indubitable, pues nadie puede controlar al pueblo como entidad soberana; recordemos que según el ginebrino el soberano no queda obligado ni por el contrato social. Esto se vincula con la desconfianza a los jueces, que no son sino “la voz de la ley”, en una acción mecánica que los subyuga y los constriñe a obedecerla sin poderla interpretar. Sólo se acepta la autolimitación del poder.⁵⁴² En consecuencia, el resultado sería en todo caso una división de poderes “sin apenas controles”, o “una negación de la división misma del poder, es decir, a un régimen de asamblea”,⁵⁴³ por lo mismo sin control.

La influencia del constitucionalismo norteamericano, con su régimen de división tajante de poderes y federalismo, que distribuye y controla horizontalmente el poder, ha sido considerable para entender el proceso de control. El poder sometido a control es “la idea motriz del constitucionalismo norteamericano”,⁵⁴⁴ a grado tal que es el modelo en que se funda el desarrollo constitucional de los países latinoamericanos y al mismo tiempo la teoría constitucional más influyente.

⁵⁴² *Ibid*, p. 91.

⁵⁴³ *Ibid*, p. 91.

⁵⁴⁴ *Ibid*, p. 92.

4.2.3. Constitución y control; la teoría de Loewenstein.

Karl Loewenstein elabora su teoría a partir de considerar a la Constitución como dispositivo de control del poder. Afirma:

La clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder.⁵⁴⁵

De acuerdo con su teoría, la Constitución, en cuanto mecanismo supremo de control de los detentadores del poder político, está integrada según Loewenstein por controles *horizontales* y controles *verticales*; los primeros se subdividen en controles *intraórganos* y controles *interórganos*, en tanto que los controles verticales se producen a través del *federalismo*, *las garantías de las libertades individuales* y el *pluralismo*.

Esquemáticamente podríamos resumir el sistema constitucional de Loewenstein como sistema de control, de la siguiente manera:

CONTROLES INTRAÓRGANOS: Son aquellos controles que operan *dentro* de la organización de un solo detentador del poder (electorado, parlamento, gobierno y tribunales).

I. **En el gobierno:**

1. **Organización colegiada.-** Donde la función de tomar decisiones políticas está en manos de una persona o un número muy pequeño de personas constituidas como gobierno.
2. **Gobierno y presidente de Estado.-** Donde el ejecutivo tiene un carácter dual con un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.
3. **Consejo Federal Suizo.-** Donde el gobierno está constituido sobre una base pluripersonal y un ejercicio colegiado de las funciones ejecutivas.

⁵⁴⁵ *Ibid*, p. 149.

4. **“Liderazgo colectivo” en el ámbito soviético.-** Donde en la entonces URSS y luego de la muerte de Stalin, la dictadura personal se transformó en un orden colegiado llamado “liderazgo colectivo”, dentro del cual el directorio dominante, las diferentes fuerzas sociales y políticas se distribuyeron el aparato del poder.
5. **Estructura del gabinete.-** Figura propia de los sistemas parlamentarios, donde un equipo de ministros está estrechamente unido al primer ministro que asume un liderazgo como *primus inter pares* sin dominar a aquéllos.

II. En el parlamento:

1. **Autonomía funcional del parlamento.-** Donde la autonomía del parlamento se concreta en el principio del *self-government* (autogobierno) interno, esto es, donde el parlamento puede ordenar y gestionar sus propias cuestiones internas de forma ilimitada.
2. **Protección de la minoría a través de mayorías cualificadas.-** Donde para evitar que la mayoría domine a la minoría se matiza la técnica de las decisiones mayoritarias, es decir, la voluntad corporativa tendrá que manifestarse con un grado extraordinario de asentimiento en determinadas decisiones políticas fundamentales bajo la formación de mayorías cualificadas que implican sumar a la minoría.
3. **Sistema bicameral.-** Donde la función legislativa está distribuida entre dos asambleas separadas e independientes con funciones diferenciadas.

III. En los tribunales:

1. **Organización colegiada de los tribunales.-** Donde varios jueces deciden un caso por unanimidad o mayoría.
2. **Medio jurídico contra la sentencia de primera instancia.-** Donde una resolución puede ser revisada por un tribunal de casación o tribunal supremo.

CONTROLES INTERÓRGANOS: Son aquellos controles que operan *entre* los diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal (electorado, parlamento, gobierno y tribunales).

I. Del parlamento al gobierno:

1. **Independencia funcional del parlamento.-** Donde:
 - a) se elimina la influencia gubernamental en la elección de los miembros parlamentarios;
 - b) se elimina la preponderancia del gobierno en el proceso legislativo;

- c) se elimina el control gubernamental sobre las sesiones del parlamento (incluyendo la convocatoria, suspensión y disolución);
- d) se elimina la influencia gubernamental en la gestión parlamentaria;
- e) se elimina la posibilidad de una presión gubernamental sobre los miembros del parlamento durante el ejercicio de su mandato;
- f) se eliminan requisitos de tipo económico y otras limitaciones para determinar la elegibilidad de un diputado y que habitualmente favorecían a un gobierno apoyado en las clases acomodadas;
- g) se prohíbe detentar simultáneamente el mandato parlamentario y determinados cargos profesionales, y
- h) se limita el “patronaje” como un método indirecto de obtener el favor del diputado e influir en él.

2. Medios de control del parlamento frente al gobierno.-

- a) **Nombramiento del gobierno.** La forma en que un detentador ha alcanzado su cargo político tendrá influencia en el ejercicio posterior de su cargo, cuando dicho detentador no tenga obligaciones constitucionales o legales frente a aquellos a los que debe su instalación en el cargo. Así, la designación del presidente de un Estado republicano suele ser llevada a cabo de dos maneras: bien el jefe del Estado será elegido por el pueblo y sólo será responsable antes éste –por lo tanto, no está ni designado ni puede ser destituido por la asamblea– o bien, será elegido por el parlamento, siendo esto la regla general en las repúblicas parlamentarias.
- b) **Controles políticos de rutina.** El control interórgano más importante de que está dotado el parlamento frente al gobierno y que existe en todas las formas de democracia constitucional, es rechazar una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno, y su acción equivalente, esto es, negar una autorización monetaria pedida por el gobierno. Otros medios corrientes de control político de la asamblea sobre el gobierno son: preguntas e interpelaciones para investigar, criticar y controlar al gobierno; comisiones o comités parlamentarios de investigación; ratificación parlamentaria de tratados internacionales, y confirmación de determinados nombramientos hechos por el presidente.
- c) **Caída del gobierno a través del voto de no confianza.** En los tipos de gobierno cuyos detentadores del ejecutivo tienen un periodo fijo de duración del cargo, el parlamento carece de medio legal para obligar al gobierno a retirarse, salvo en el caso de la acusación (*impeachment*). En cambio, en los sistemas parlamentarios, es el control interórgano más eficaz del que dispone el parlamento frente al gobierno, el cual toma la expresión bien en forma de voto de censura o no confianza, o bien, rechazando una medida política declarada por el gobierno de vital importancia para su continuación en el cargo.

II. Del gobierno al parlamento:

1. **Influencia del gobierno sobre el proceso legislativo.-** Las siguientes modalidades se han desarrollado históricamente en la relación del gobierno con la ley aprobada por el parlamento:
 - a) El carácter definitivo de la decisión de la asamblea en el proceso legislativo es la consecuencia lógica de la estructura de gobierno de asamblea y no es necesario ningún acto posterior del ejecutivo.
 - b) En el parlamentarismo es necesaria una confirmación formal de la legislación parlamentaria por el Jefe de Estado, es decir, su promulgación.
 - c) El presidente puede retrasar la promulgación hasta que haya tenido lugar el referéndum sobre dicha ley, con lo cual se pide el veredicto del electorado.
 - d) Al gobierno le puede ser acordado el derecho de veto suspensivo contra la ley aprobada por la asamblea.
 - e) El ejecutivo puede estar equipado con un veto absoluto contra la legislación emitida por el parlamento.
2. **Facultades legislativas del gobierno.-** Donde el gobierno no sólo participa en el proceso legislativo sino que ejerce funciones legislativas directamente:
 - a) **Facultad de emitir reglamentos de ejecución.** Donde el gobierno recibe una autorización del parlamento para emitir las necesarias disposiciones que permitan ejecutar, aplicar o llevar a cabo las leyes aprobadas por la asamblea (potestad o derecho reglamentario del gobierno).
 - b) **Ley de autorización y “*pleins pouvoirs*”.** Cuando el parlamento está tan dividido por disensiones políticas que no es capaz de realizar por sí mismo la función legislativa asignada, y la delega a través de una autorización general en el gobierno.
3. **Disolución del parlamento.-** La disolución del parlamento es un dispositivo sólo de los sistemas parlamentarios, así como el arsenal de los controles interórganos del parlamento al gobierno es el voto de no confianza, el derecho del gobierno a disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones es la contra acción equilibradora del gobierno frente a la asamblea.
4. **Gobierno de crisis.-** Donde en una situación de crisis o necesidad, considerando que el proceso normal de la acción parlamentaria es lento, pesado y políticamente ineficaz, el deber y el derecho de liderazgo político pasa al grupo gubernamental durante la duración del periodo de excepción. Tres soluciones diferentes para enfrentarse a la situación de crisis revelan divergencias en los órdenes políticos contemporáneos:
 - a) En ausencia de una autorización constitucional expresa, el gobierno asume los poderes de excepción extraconstitucionales y, eventualmente, buscará una confirmación parlamentaria;

- b) Disposiciones constitucionales o legales, creados con anterioridad al estado de excepción, otorgan al gobierno plenos poderes extraordinarios, y
- c) El gobierno de crisis se basa en plenos poderes delegados *ad hoc* por el parlamento en el gobierno.

III. De los tribunales al gobierno y parlamento:

1. **Control judicial sobre la administración pública y la jurisdicción administrativa.-** La jurisdicción administrativa abarca la decisión de conflictos sobre actos de la administración pública que afectan a la propiedad o la libertad del ciudadano, a los cuales se les ha añadido (en el marco de la creciente burocratización del Estado) los conflictos sobre la organización de las autoridades o servicios administrativos y sobre los derechos del personal administrativo.
2. **Control judicial sobre la legislación.-** Cuando existe el derecho de los tribunales para comprobar la constitucionalidad de las leyes emitidas por el parlamento o el gobierno y anularlas en caso de que las considere inconstitucionales.
3. **Judicialización de la política.-** Cuando la competencia de los tribunales se extiende a materias consideradas como “cuestiones políticas” y como actos de gobierno no justiciables, lo cual es designado como “judicialización de la política” que conduce inevitablemente a la “politización de la justicia”.

IV. Del electorado al gobierno y parlamento:

1. **Proceso electoral.-** Donde el electorado designa de forma directa o indirecta a los detentadores del poder en el gobierno y el parlamento. Al elegir para la asamblea a determinados partidos o personas que representan a cierto partido y al designar a través de estos intermediarios a los detentadores de los cargos gubernamentales, el electorado toma parte activa en el proceso de poder y da las directrices determinantes para las decisiones políticas fundamentales a futuro. Con la reelección el electorado confirma una decisión política anterior y con la no reelección ejerce un control político posterior.
2. **Votaciones de referéndum.-** El referéndum sirve como instrumento de control político cuando, por medio de él, el electorado confirma o rechaza una anterior decisión política del gobierno o parlamento. Se debe distinguir tres clases de participación del electorado:
 - a) **Función constituyente.** Cuando el referéndum versa sobre la forma de gobierno, la constitución o la reforma constitucional.
 - b) **Función legislativa.** Cuando se somete una ley promulgada por el parlamento a la votación popular y se permiten los proyectos de ley por iniciativa del electorado.
 - c) **Plebiscito.** Cuando al electorado se le consulta sobre cuestiones no constitucionales o no legislativas.

4.2.4. Estado democrático, gobierno bien equilibrado y control.

En un régimen constitucional democrático —como ya expuse— todas las instituciones y todos los procesos políticos constituyen fórmulas para limitar el poder de los gobernantes, ya sea eliminando la arbitrariedad, o disminuyéndola y atemperándola (lo cual es más real), mediante la aplicación de la ley y el cumplimiento sistemático del principio de legalidad, o bien, mediante la eliminación o disminución legal de facultades o atribuciones discrecionales, o a través de mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas. Probablemente no existe ningún medio más eficaz de limitación de los gobernantes que la participación popular manifestada como opinión, crítica o presión, y el recuento de las acciones gubernamentales a través de medios indirectos pero fundamentales, como las elecciones o la tarea parlamentaria. Sin embargo, desde el punto de vista de la teoría constitucional el proceso de control se manifiesta en forma sobresaliente a través de las jurisdicciones, pues son los jueces quienes determinan con fuerza de ley y cosa juzgada la legitimidad jurídica o no de las decisiones u omisiones gubernamentales, incluyendo en éstas a las de orden legislativo. En consecuencia, las reglas para la creación de las leyes, incluido el proceso de formación y revisión constitucional, y los de designación de los gobernantes (considerando básicamente a los electorales), así como los de gobierno y ejecución, tienden a legitimar al poder público limitándolo y viceversa: limitar a la autoridad legitimándola. Pero los límites básicos del poder y la autoridad son las esferas de las libertades y derechos fundamentales de las personas, varones y mujeres, niños y adultos, que gozan del amparo de prerrogativas constitucionales y de los derechos humanos que la propia Constitución reconoce, garantiza y protege. Asimismo, la acción jurisdiccional es básica para limitar a los gobernantes y asegurar los derechos superiores de los gobernados, lo cual significa que sin una eficaz división de los poderes careceríamos de protección y el poder del Estado carecería de límites y, por ende,

de Constitución. Esta es, sin duda, control, el que al decir de Manuel Aragón⁵⁴⁶ es “elemento inseparable del concepto de Constitución”, a partir de la teoría británica en el siglo XVIII de la “*Constitución bien equilibrada*, que Montesquieu interpreta como una Constitución (la británica), *que no* “tiene por objeto la gloria del Estado, sino la libertad política de los ciudadanos”, aunque “no se reconoce explícitamente, o no subraya con la suficiente importancia, que es justamente en los controles en donde reside la garantía de la libertad”.⁵⁴⁷

Como bien dice Manuel Aragón, Montesquieu plantea en la “Constitución de Inglaterra” el tema central de la división de poderes, pero no desconoce la necesidad de colaboración entre ellos, pues resulta irrefutable que para controlarse deben tener acercamientos mutuos: “Estos poderes —dice Montesquieu— deberían conducir a una situación de reposo o a una inacción (por los frenos mutuos); pero, dado el movimiento necesario de las cosas, esos poderes se verán forzados a moverse, y se verán forzados a concertarse”. Juan Jacobo Rousseau prosigue pero enmienda la obra de Locke y Montesquieu, a la vez que genera una concepción genial, un conjunto de *Constitución, democracia y ley*. “En primer lugar, en cuanto al concepto de Constitución, enunciado en términos bien conocidos como una ordenación del Estado que debe necesariamente basarse en la división de poderes y en la garantía de los derechos fundamentales. Y en segundo lugar, en cuanto al concepto de ley, entendida como expresión de la voluntad general”.⁵⁴⁸ De esto, Aragón concluye algo fundamental para la teoría de los procesos:

De estos postulados se derivarían notables consecuencias para el constitucionalismo democrático: la doble limitación material y funcional del poder, por un lado, y, por el otro, la consideración del derecho como producto inmediato de la decisión del pueblo o de sus representantes. El Estado constitucional aparecerá, así, como una forma específica del Estado que responde a los principios de legitimación democrática del poder (soberanía nacional), de legitimación democrática de las decisiones generales del poder (ley como expresión de la

⁵⁴⁶ Aragón, Manuel. *op. cit.*, p. 83 y 5.

⁵⁴⁷ *Idem*,

⁵⁴⁸ *Ibidem*, p.90.

voluntad general) y de limitación material (derechos fundamentales), funcional (división de poderes) y temporal (elecciones periódicas) de ese poder.

La concepción rusioniana del poder y de la ley, como expresión de la voluntad general y del dogma de la mayoría, condujo a una democracia popular que sólo reconocía el poder del pueblo y acentuaba la mitigación del control de los poderes del Estado negando el “pluralismo de poderes” y propiciando a la vez “la desconfianza hacia los jueces, la consideración de la jurisdicción como una mera actividad de aplicación mecánica de la ley y la concepción cuasi sacral de la ley misma, como producto de la razón y no del concierto de intereses y como expresión de la voluntad soberana y no de un poder del Estado”⁵⁴⁹. Aunque se propugnaba por la limitación del poder, no se ofrecían garantías bastantes para su logro, y ello provocaría la tendencia al ausentismo del equilibrio como pilar básico de la Constitución democrática, a una división de poderes laxa, con controles incipientes, a un rechazo funcional de aquélla, y a un gobierno de asamblea moderado o absoluto. Esto retrata a la Francia de 1791 a 1793, en la que se implantó el “estatalismo” de Rousseau, un poder de la asamblea absoluta y el jacobinismo sin control.

El constitucionalismo norteamericano, en cambio, se asienta en la idea motriz del poder sometido a control, para lo cual la separación de poderes, aún con la rigidez de la concepción de John Adams y la Constitución de Massachusetts de 1780, serviría para establecer un “gobierno bien equilibrado”, correspondiente a la teoría inglesa de *checks and balances*, adaptada al régimen federal y presidencial republicano. Frenos y contrapesos serían el motor constitucional norteamericano, expresado en el veto presidencial, la intervención del Senado en nombramientos, incluidos los de ministro de la Corte y en las decisiones de política exterior, obligando a la colaboración y a los controles, “reforzados, desde la famosa sentencia de Marshall de 1803, con el propio control judicial de la constitucionalidad de las leyes”. Independientemente de “la consideración del

⁵⁴⁹ *Ibid.*

balance of Powers y de los controles recíprocos como elemento fundamental del Estado libre o constitucional (Hamilton), que llevó a afirmar desde el *federalista* que la división de poderes no es otra cosa que la garantía de la libertad, esta propia división es también orgánica, (la independencia) y por lo mismo garantía de que unos pueden controlar a los otros. Pluralismo del poder y de la democracia, con la eficacia de una fuerte opinión pública, junto con “la institucionalización de una diversidad de controles”, son los elementos (al decir de Aragón), del régimen constitucional de los Estados Unidos de América, lo que ha influido de manera dominante en el resto de los países del Continente. Esta influencia, aderezada con los movimientos populares y la participación de poderes fácticos de la más diversa índole, ha contribuido a la construcción de sistemas constitucionales que implican no sólo las normas, sino también los procesos reales de la sociedad y la política en la lucha por el poder y la defensa de las libertades. ¿Qué sería de los procesos electorales, las reformas a la Constitución, la aprobación y reforma a las leyes, sin la participación popular, sin el apoyo o rechazo de la opinión pública, sin los análisis de intelectuales y académicos? ¿Qué sería la Constitución sin las fuerzas concretas que la defienden y enarbolan, o la atacan y estigmatizan? ¿Qué sería el orden constitucional sin su invocación por los justiciables frente a los jueces y tribunales? ¿Dónde encontrar la Constitución sin elecciones, sin opinión pública, sin oposición, sin presión, sin información, sin transparencia y sin discernimiento judicial de controversias? La hallaríamos en los archivos etnográficos, en los museos, en los estantes de las bibliotecas, en los lirismos de los declamadores, en las páginas *web* de las computadoras, en las imprecaciones de los dogmáticos, en las preces de los creyentes, pero no en las estructuras políticas del Estado y de la sociedad, no en los procesos políticos fundamentales. Por ello, el proceso de control, siendo como es, uno de los pilares del régimen constitucional, da vida a la Constitución tanto en su texto, como en las realidades que vinculan entre sí a los individuos con sus instituciones políticas. No implica esta tesis aceptar sin más la de Jefferson, quien al oponerse a la *judicial review* y pronunciarse únicamente a favor del “control por la opinión”, describe “una nueva división de poderes muy distinta a la prevista por Montesquieu: la asamblea por un lado y la opinión pública

por el otro”, con lo cual la única limitación del Parlamento elegido es la de sus propios electores⁵⁵⁰, de quienes depende la permanencia de sus miembros.⁵⁵¹ Esta postura, cercana a la tesis que desarrolla el presente trabajo, resulta sin embargo parcial, pues no se inscribe en una teoría sistemática que organice la interacción entre realidad y norma y que construya, como ésta, un modelo explicativo de la Constitución como proceso político y proceso jurídico en unidad dialéctica sociológica-jurídica-política.

Para abundar en la comprensión del control como fórmula constitucional de limitación de los gobernantes, desarrollemos sintéticamente la concepción europea de los instrumentos y mecanismos de control a lo largo de los siglos XIX y XX. En el primero de éstos, donde priva la idea (y el ideal) de que la soberanía nacional se deposita en el Parlamento, el legislador carecerá de límites efectivos y las garantías frente al legislador no serán institucionalizadas, sino únicamente se aceptará, lo que sostiene Carré de Malberg,⁵⁵² “la efectividad del control cuando es éste el único control”⁵⁵³.

Esto describe la debilidad de los instrumentos de control en la Europa del diecinueve, de lo que son ejemplos la III República francesa y el principio monárquico y la teoría jurídica del Estado alemanes. Por el primero el monarca es el titular de la soberanía, mientras que por el segundo la representación parlamentaria es únicamente un órgano limitador de ésta, limitación de control político muy débil, junto con un control jurídico inexistente en la práctica. Laband y Jellinek, con el potencial influjo de Hobbes, Rousseau y Hegel contribuirán a la construcción de la teoría jurídica del Estado, depurándola de elementos filosóficos y políticos, de manera que es el Estado el auténtico soberano que se autolimita (el

⁵⁵⁰ Consideremos que esta unión dialéctica entre electores y elegidos (reelegibles) expresa ciertamente la relación entre la norma que permite la elección-reelección, y el acto real que tiene tras de sí factores sociales para elegir y reelegir. La reelección no tendría sentido si no se fundara en la capacidad ciudadana de evaluar el desempeño de elegidos, es decir de opinar.

⁵⁵¹ *Ibid*, p. 96

⁵⁵² Carré de Malberg, Raymond. *op. cit.*

⁵⁵³ Aragón, Manuel. *op. cit.*, p. 96.

Estado, al legislar, legisla tanto para otros como para sí mismo), por lo que los derechos fundamentales son derechos públicos subjetivos, obra del Estado y con la dimensión que éste les atribuya; y el Estado de Derecho es un Estado legal, un “Estado administrativo bien ordenado”, según expresión de Mayer. En esta concepción positivista no hay división ni equilibrio de poderes, pues ni el Estado ni la ley, su máxima expresión, tendrán límites externos que los frenen, “pues la única limitación coherente con el sistema es lo que resulta del sometimiento de la administración a la ley ... El corolario de todo ello —explica Aragón⁵⁵⁴— no será sólo el entendimiento de la Constitución como nueva (y cualquiera) ordenación fundamental del Estado, sino, sobre todo, la negación de la fuerza normativa de la propia Constitución. Una teoría así no podía conducir, desde luego, a otro resultado”. El siglo XIX europeo, de corte liberal, fue creador de un Estado sin poder y de un poder sin Constitución. La Primera Guerra Mundial probaría la ineficacia de esta concepción libérrima del *laisser faire, laisser passer* y del máximo de libertad con el mínimo de Estado.

La reacción contra tales condiciones y dogmas fue un desarrollo paulatino de posiciones teóricas que arremetieron contra el positivismo jurídico, aún las del propio Kelsen al postular el control de la ley por un Tribunal Constitucional, entre las que destacan las de Triepel, Schmitt, Heller y Smend en Alemania, Duguit en Francia y Laski en Inglaterra. Todo esto ocurría, como es obvio, dentro del tráfago de transformaciones sociales y políticas de la Europa de las primeras décadas del siglo XX. El realismo de Duguit, el decisionismo de Schmitt (y los otros alemanes), el sociologismo decisionista de Heller, llevarían a afianzar la idea de que la Constitución, si bien no es auténtica norma jurídica, es una “estructura ideológica” que es capaz de vertebrar, integrar u organizar autónomamente a una comunidad de ciudadanos, a una comunidad de hombres libres. “Estado y comunidad, pues, en relación dialéctica, y basadas ambas entidades, para Laski, en el pluralismo (de poderes, de grupos y de ideas).⁵⁵⁵ Con ello se acercaron, sin aceptarla

⁵⁵⁴ *Idem*, p. 98.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, p. 98-99.

plenamente, a la antigua tesis de la “Constitución bien equilibrada”, conforme a la cual la libertad es el producto “de una compleja red de limitaciones y controles del poder”. En efecto, como lo atestigua Aragón, Carré en Francia no abanderó el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, en tanto que Smend, en su obra “Constitución y derecho constitucional” (*Verfassung und verfassungsrecht*), está más preocupado por el carácter integrador de la Constitución que por su función limitadora del poder; y Triepel, en su “Estado de Derecho y política” (*Staatrecht und Politik*), prefiere destacar el tema de la interacción entre normas jurídicas y realidades políticas⁵⁵⁶ que el concepto de Constitución; o el mismo Heller, que en su Teoría del Estado,⁵⁵⁷ analiza la función social del poder y del derecho por encima de la significación del Estado constitucional; o aún el propio Kelsen, para quien la ampliación de controles no tiene el fin de limitar el poder del Estado, sino que así lo exige la lógica del propio sistema normativo, es decir, para dotar a éste de mayor eficacia.

Las bases del nuevo constitucionalismo europeo no se hallan en las ideas y autores expuestos, que llevan a privilegiar “la limitación y el control como elementos primordiales del Estado constitucional”,⁵⁵⁸ así como el pluralismo (Laski) frente a la teoría de la soberanía estatal, al que debemos sumar el institucionalismo de Hauriou, para quien: “El régimen constitucional tiene por fin establecer en el Estado un equilibrio fundamental que sea favorable a la libertad”; o, en fin, el “parlamentarismo racionalizado” y el equilibrio de poderes de Mirkin-Guetzevich, para quien el Derecho Constitucional es un instrumento para asegurar la libertad, o una “técnica de la libertad”.

⁵⁵⁶ Planteamiento que es un elemento de orientación de este trabajo, sin que pueda constituir un modelo semejante de análisis.

⁵⁵⁷ Cfr. Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, op. cit.

⁵⁵⁸ Aragón, Manuel. op. cit., p. 99-100.

4.2.5. Control y Estado de Derecho democrático y social.

Según Manuel Aragón, en el desarrollo constitucional histórico, puede verse al control como “elemento clave en la Constitución del Estado de Derecho democrático y social. Este autor afirma que “después de la trágica experiencia del fascismo “se producirá en Europa la recuperación plena de la vieja idea sustentadora de la *Constitución bien equilibrada*, es decir, de la Constitución como una norma que supone, en palabras de Friedrich, el establecimiento y mantenimiento de restricciones regularizadas, efectivas, al poder”⁵⁵⁹. Friedrich enarbola así una esperanza y una profecía aun no plenamente cumplida. Señala que el constitucionalismo es la mayor obra de la civilización y que gracias a él se ha conseguido, para el hombre corriente, un cierto grado de libertad y bienestar. Esto mismo significa que Estado de Derecho y Estado social no son incompatibles, o no lo son del todo, y que el bienestar, que requiere la mayor fortaleza del poder para repartir con equidad y justicia los bienes materiales y culturales entre los miembros de la comunidad política y social, puede integrarse como función del Estado y principio constitucional del régimen democrático, sin poner en peligro las libertades civiles y políticas en que se asienta un sistema clasista dominado por el mercado. Dice Aragón que lograr “restricciones efectivas al poder” en el Estado de Derecho democrático y social, requiere no sólo de la expresión del texto constitucional, sino también la construcción de la jurisprudencia o la doctrina, para de allí derivar el papel fundamental que en este tipo de Estado desempeña el control. Diríamos que un Estado poderoso sin control es la dictadura, y que al revés, un Estado social poderoso, con controles, es un Estado democrático y constitucional. La estatalización de la sociedad y la socialización del Estado han requerido de controles constitucionales para crear lo que García Pelayo llama un verdadero y eficaz Estado social, en el que son indispensables la democracia y el pluralismo. Sin aquellos habría “un regreso al

⁵⁵⁹ *Idem*, p. 101.

despotismo más o menos ilustrado acomodado a la exigencia del tiempo presente”.⁵⁶⁰

El Estado social exige incrementar los controles efectivos del poder para no caer en la autocracia o el autoritarismo. Por ello han proliferado las vías de vigilancia y control institucional de las atribuciones de los poderes públicos, como garantías de la división y limitación del poder del pluralismo al que la Constitución es capaz de dotar de unidad para asegurar el equilibrio. Pero, como afirma el propio Aragón⁵⁶¹:

“La creación de tribunales constitucionales, la aplicación de la Constitución por los jueces..., es sólo una faceta, aunque sea la más relevante de este sistema. Junto al control de constitucionalidad de las leyes, de los reglamentos y de otros actos del poder público e incluso del poder social o de los particulares (*drittwirkung*), o a la resolución jurisdiccional de los conflictos de atribuciones o de competencias, la ampliación y eficacia de los controles se manifiesta en la completa sumisión de la administración a la ley, con la desaparición de ámbitos exentos, en el establecimiento de nuevas instituciones de fiscalización (como la figura del *ombudsman*), en la extensión del control parlamentario a actividades o entidades de carácter administrativo, en la multiplicación, por vías formales, de otros medios de control del poder a cargo de asociaciones, sindicatos o grupos de interés e incluso en la creación... de instrumentos supranacionales, políticos y jurídicos de control”.

Si afirmamos que la función principal de la Constitución es legitimar el poder, podemos caer en un fundamentalismo ecuménico, pues todo orden constitucional estaría legitimado de origen, así se tratara de un orden impuesto o una Constitución autocrática. Pero si partimos de que la Constitución es técnica de la libertad y de que además de normas está formada por principios, y que adicionalmente a los aspectos ideales la Constitución es realidad que se interpreta a través de normas, entonces entramos a la discusión de “la discutible contraposición entre Constitución como *norma abierta* y Constitución como sistema material de valores”, de acuerdo con el planteamiento de Aragón. Para éste, en aquellos conceptos radica la polémica doctrinal más importante del derecho constitucional de nuestros días y lo más importante de la teoría

⁵⁶⁰ *Ibidem*, p. 102.

⁵⁶¹ *Ibid*, p. 101

constitucional del control. Estas polémicas entrañan la confrontación “*positivismo*”– “*iusnaturalismo*” (desde luego un nuevo *iusnaturalismo*), o concepto de *constitución-interpretación constitucional*, pues una cosa es la operación de la interpretación constitucional y otra muy diferente el concepto de Constitución desde el que se parte. Hay que reconocer que el debate *positivismo–iusnaturalismo* hoy languidece y se encuentra en una fase de precariedad galopante, pero ello no quita interés a la polémica más moderna y viva acerca de los valores sustantivos y los valores procedimentales.⁵⁶² En el nuevo debate se enfrentan las doctrinas que defienden, por una parte, el concepto de Constitución orientada a garantizar la libertad; y, por la otra, las que la conciben, en términos kelsenianos, como una mera “ordenación fundamental”, desprovista de referencias teleológicas. Aragón sostiene que si bien el positivismo le da sustento científico al derecho, la sola postura positivista “no puede construir el derecho constitucional”. Pero aún el positivismo nos lleva, más allá de la explicación de la validez de las normas, a la de la validez de la Constitución, a asirnos de la “norma hipotética fundamental” de Kelsen, o a la “norma de reconocimiento” de Hart. Pero no podemos traspolar la noción de validez de la ley a la noción de validez de la Constitución, “ya que en esta última la validez ha de incluir, inexorablemente, la legitimidad”.⁵⁶³ La norma constitucional —dice Aragón— sólo puede comprenderse jurídicamente uniendo su validez con su legitimidad, la cual deriva —dice— de su finalidad de garantizar la libertad, que implica fuerza para limitar al poder y no condición de la autolimitación de éste, “capaz de diferenciar con efectos jurídicos, es decir, predeterminables, poder constituyente y poderes constituidos, lo que únicamente se concibe entendiendo a la Constitución, en palabras de K. Stern, como expresión libre de la autodeterminación de la nación”. Advirtamos la necesidad de Aragón de llegar a la realidad para explicar o definir a la Constitución, más allá de las normas. Legitimidad, autodeterminación de la nación, son fenómenos sociales y no jurídicos. Expresan, el primero, creencias sustentables, y hechos constituyentes (Carré), los segundos. Al decir que

⁵⁶² *Ibid*, p. 104.

⁵⁶³ *Ibid*, p. 105.

democracia y libertad son elementos inseparables, Aragón no puede eludir la afirmación siguiente:

Un concepto de Constitución cargado de “sentido” es el único que permite, por otro lado, que el derecho constitucional sea un conocimiento crítico, además de exegético [conexión dialéctica entre realidad y norma: proceso político según mi terminología], o sea, que pueda realizarse, desde el derecho, la crítica al derecho mismo (la crítica política es obvio que no requiere ser hecha desde el derecho, sino desde fuera de él).

Si, como se advierte, para explicar la Constitución acudimos a la unidad dialéctica de realidad y norma, esto nos aleja del calificativo despectivo de iusnaturalistas y desde luego de positivistas, pues la Constitución se vería como un proceso de procesos, los procesos políticos fundamentales que hacen que las normas y la realidad sean lo que son y no otra cosa.

4.2.6. Democracia procedimental, democracia sustantiva y control.

De igual manera hay que abordar el debate entre “Constitución abierta” y “Constitución como sistema material de valores”, que corresponde, al decir de Aragón, al que contrapone “democracia procedimental” a “democracia sustantiva”. El común de ambas posiciones es la concepción de la Constitución democrática: para unos la democracia consiste en el reconocimiento y la garantía del pluralismo político y por ello la Constitución debe concebirse como una norma “abierta” para que en ella puedan albergarse todas las alternativas de la libertad; para los otros la democracia va más allá —dicen— del pluralismo, sino que descansa en una serie de valores sin los cuales sería inconcebible e irrealizable: libertad, igualdad, participación, dignidad de la persona, etcétera. Así, la Constitución ha de ser una norma que garantice y exprese ese “sistema material de valores”.⁵⁶⁴ En el derecho Constitucional, la concepción sustancial de la democracia se entenderá como la asunción de los derechos fundamentales como núcleo sustancial de la propia Constitución; así lo reconoce la Ley Fundamental de Bonn y en forma parecida la

⁵⁶⁴ *Ibid*, p. 107 y 108.

Constitución española vigentes. En Estados Unidos este “nuevo iusnaturalismo constitucional se expresa en la doctrina de la *preferred position*⁵⁶⁵ de las libertades de la primera enmienda “y de la tesis de la concepción valorativa de la Constitución”, que se emparenta con la idea de los “valores jurídicos supraordenados que se imponen al mismo constituyente- constituido y que permite decir a H.P. Schneider⁵⁶⁶ que los derechos fundamentales son la *conditio sine qua non* del Estado democrático liberal. Se critica a la posición valorativa por su “subjetivismo” e *indeterminación* y con ello se da lugar a la otra posición de la Constitución como orden “abierto” que no impone a ciertos valores “sino que permite la libre realización de cualquiera de ellos”, con la notable influencia de las doctrinas *pluralistas* iniciadas por Laski y Bentley, y desarrolladas ampliamente por las teorías “neocontractualistas”, con Rawls a la cabeza en su expresión de filosofía jurídica y política. Häberle y Ely son quienes capitanean esta corriente de una teoría de la Constitución sin derecho natural (*Verfassungs theorie ohne Naturrecht*, título de uno de los trabajos de Häberle), que no implica rechazo a toda concepción valorativa de la Constitución, “sino sólo al rechazo de los valores materiales, es decir, al rechazo de la Constitución como sistema material de valores”. Dice Aragón⁵⁶⁷: “Se trata, pues, de abandonar los valores materiales y sustituirlos por los valores procedimentales, únicos que garantizan una verdadera libertad y, en consecuencia, una auténtica democracia. Häberle, quien adopta como punto de partida el concepto de ‘sociedad abierta’ de Popper, concibe a la Constitución como un sistema no de valores sustantivos, sino de cláusulas procedimentales que garantizan la alternativa política, es decir, que permiten el libre juego y el libre acceso democrático al poder de cualquier opción. La Constitución tiene como finalidad fijar las reglas procesales y no materiales de la democracia, asegurando que todas las opciones puedan desarrollarse en libertad y que a ninguna le está vedado, si adquiere mayoría, ejercer el gobierno.

⁵⁶⁵ *Ibid*, p. 109.

⁵⁶⁶ En *Revista de Estudios políticos*, núm. 7, *cfr.* Aragón, *op. cit.*, p.109.

⁵⁶⁷ *Idem*, p. 111.

Según el propio Aragón, la polémica entre ambas concepciones, es un falso debate, pues si parten del supuesto común de que la Constitución tiene por objeto la garantía de la libertad, la discrepancia en los medios puede fácilmente resolverse. Sería aberrante libertad sin democracia y también democracia sin libertad, por ello las constituciones escritas admiten cláusulas “abiertas” y cláusulas “cerradas”. Así, no pueden separarse derecho y garantía, limitación y control, estructura y fines del poder, como si fueran independientes. Hoy son indispensables, además de las “libertades negativas”, las “instituciones de libertad”, los “contrapoderes”, pues los derechos fundamentales no sólo son defensas del ciudadano frente al Estado, sino igualmente partes del ordenamiento objetivo. Reúnen la acción de las personas con la normatividad vigente. Por eso Dworkin sostiene que “los objetivos sociales sólo son legítimos si respetan los derechos de los individuos y que, en consecuencia, una verdadera teoría de los derechos debe dar prioridad a los derechos frente a los objetivos morales”. Por otra parte, no pueden escindirse los derechos fundamentales y la organización del Estado, o lo que es lo mismo, no es dable en una teoría sustentable, desligar derechos fundamentales y división de poderes, por lo que es ficción disociar la parte dogmática de la parte orgánica de la Constitución.

4.2.7. El control como puente entre sentido instrumental y sentido finalista de la Constitución.

Una última consideración de gran utilidad para los propósitos de este capítulo, debida a Manuel Aragón, es su planteamiento de: *El control como elemento* de conexión entre el sentido “instrumental” y el sentido “finalista” de la Constitución. Tomando aportaciones de Stern, el principio democrático es el que permite distinguir entre la “Constitución del Estado” (establecida desde abajo) y la simple “ordenación del Estado” (establecida desde arriba). Así entendida la Constitución, ésta tiene capacidad para limitar el poder del Estado y orientar en ese sentido el contenido y la interpretación de ella misma. El fin de la Constitución —dice Aragón— es el de realizar y garantizar dos valores: libertad e igualdad,

pues todo lo demás son principios y reglas que “pueden calificarse de materiales estructurales (y estos últimos de organizativos o procedimentales”. La condición de unos es ser garantía de los otros, de ahí que el control (y no el control de la constitucionalidad) “sea el elemento indispensable para asegurar la vigencia de los principios y las reglas materiales de la Constitución, es decir, para la ‘realización’ de los valores propugnados como fines”⁵⁶⁸. Dos párrafos más de este autor nos servirán de plataforma para entender y diferenciar la teoría de los procesos políticos, en especial el proceso de control en el contexto de la limitación del poder (no sólo de los gobernantes) de las tesis parciales que explican a la Constitución desde el “dogma jurídico”. Aquéllos, son:

Se ha dicho (por ejemplo, entre otros, N. Bobbio) que la participación es inescindible de la responsabilidad y del control; que la democracia pluralista sólo es posible cuando se articula sobre un sistema general de controles (Sartori); que la democracia "concordada" o "proporcional no supone la aminoración del control, sino su potencialización; que el Estado social no puede concebirse sin control (García-Pelayo); que el Estado de Derecho no significa sólo que el Estado esté controlado por el derecho, sino que también existe el derecho a controlar al Estado (Krüger). Sin los instrumentos de control, en suma, no es posible la existencia del Estado social y democrático de derecho.

Ahora bien, para la teoría de la Constitución el control no debe considerarse como una categoría puramente instrumental. Sencillamente porque ello significaría incurrir en el viejo sofisma schmittiano que consiste en separar los medios de los fines para reedificar los medios o implementar los fines de acuerdo con las conveniencias del poder o de los juristas a su servicio. O, dicho con otras palabras, porque ello sería partir de un concepto de Constitución que contiene, en sí mismo, el principio de su propia destrucción. Para una teoría constitucional adecuada a la única Constitución "normativa" posible, que es la Constitución democrática, el control es el elemento que, al poner en conexión precisamente el doble carácter instrumental y legitimador de la Constitución, impide que ambos caracteres puedan dissociarse. El control pasa a ser así, un elemento inseparable de la Constitución, del concepto mismo de Constitución. Cuando vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su "realización", ocurre, simplemente, que no hay Constitución.

4.2.8. El control jurisdiccional de los gobernantes.

Contrariamente a lo que ocurre con los Parlamentos en las democracias liberales y del constitucionalismo social o Estado social de Derecho, donde las

⁵⁶⁸ *Ibidem*, p. 119.

asambleas legislativas gozan de una gran independencia, los poderes judiciales y los jueces y magistrados pueden estar reducidos a una independencia limitada, como lo reconoce Duverger respecto de Francia. El maestro francés afirma:

La democracia liberal se caracteriza por la existencia de un Parlamento independiente; si este elemento no existe, no se trata de una democracia liberal. Al contrario, la existencia de tribunales independientes no coincide exactamente con la democracia liberal. Se encuentran tribunales independientes en regimenes no liberales: por ejemplo, en las monarquías europeas del antiguo régimen. Por el contrario, en algunas democracias liberales, por ejemplo Francia, la independencia de los magistrados es limitada.⁵⁶⁹

La independencia de las jurisdicciones, o sea, de los órganos del Estado que se encargan de aplicar las reglas de derecho establecidas por los gobernantes (administración y Parlamento), deriva de su reconocimiento constitucional, mismo que les otorga un poder considerable, el de definir o decir el derecho, para lo cual tienen una fuerza fundamental y trascendente: el de interpretar los textos jurídicos y sentar jurisprudencia, “que aclara y completa los textos”. En consecuencia, el poder jurisdiccional incluye, según reconoce Duverger, el *poder de interpretación*, el *poder de decisión ejecutorio* y la *autoridad de cosa juzgada*. Se trata de verdaderos poderes, los cuales si se ejercen con independencia dan a los jueces una elevada calidad de custodios de la legalidad y en general del orden jurídico.

a) *El poder de interpretación* ha quedado en manos de los jueces o magistrados (y los ministros de la Corte, en el caso de México), como una potestad que configura parte del nuevo Estado de Derecho. La interpretación jurídica se ha desarrollado en ese sentido, pues pasó de ser función de un órgano político, o sea, de un órgano legislativo, quien se legitima por desentrañar el sentido de su propia obra, a ser propio de quien resuelve los conflictos jurídicos, o sea, del órgano judicial o jurisdiccional. En el primer caso, se llegó hasta “prohibir

⁵⁶⁹ Duverger, Maurice. *Instituciones políticas ...*, op. cit., p. 158.

a los jueces que Interpretasen las disposiciones legislativas, las que debían aplicar de manera mecánica”.⁵⁷⁰ Esta posición conlleva a la consideración del rol del juez como simple aplicador del texto legal, del juez autómatas minimizado por el cuerpo legislativo, representante de la voluntad general y por lo mismo, infalible, tal como lo concibió J. J. Rousseau. Lo dicho explica la omnipotencia de la ley y el legislador y la consiguiente confianza en ambos; en contrapartida, la desconfianza en los juzgadores, quienes fueron considerados (La Corte de Casación en Francia) como un apéndice del cuerpo legislativo (la Asamblea Nacional). Aquéllos, jueces y Corte, debían acudir a ésta para solicitar su interpretación *auténtica* de los textos legales.⁵⁷¹ El desvanecimiento del dogma de la infalibilidad del legislador y de la exégesis, calificada como “doctrina bizantina” por Roscoe Pound,⁵⁷² dieron paso a las teorías del realismo y del sociologismo jurídicos, acompañadas de la tendencia imparable de una mayor libertad de los juzgadores para interpretar e integrar el derecho legislado. Aquí se inscribe el *Elogio de los jueces escrito por un abogado*, de Piero Calamandrei y la apología de Francesco Carnelutti para quien: “El juez es la figura central del derecho. Un ordenamiento jurídico se puede pensar sin leyes, pero no sin jueces”⁵⁷³, afirmó el lustre jurista italiano.

La nueva etapa de la interpretación a cargo de los jueces se vincula con la llamada *integración*, la cual ha permitido que la función jurisdiccional pase de la simple adaptación de un derecho ya creado por el legislador, que hace del juez una especie de subordinado de aquél, a la posibilidad de que éste tenga la atribución de colmar las denominadas *lagunas de la ley*, que no es otra cosa que “la operación que este [el juez] realiza cuando tiene que dictar un fallo no obstante que el legislador no previó, o no haya podido prever, el caso particular sometido al conocimiento judicial”, como dicen Fix y Valencia.⁵⁷⁴

⁵⁷⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 148 y s.

⁵⁷¹ *Idem*, p. 150.

⁵⁷² *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Ibidem*, p. 151.

⁵⁷³ *Ibid*, p. 152.

⁵⁷⁴ *Ibid*, p. 154–155.

- *El poder de decisión ejecutorio*, al que también se refiere Duverger⁵⁷⁵, implica que las jurisdicciones no sólo definen el derecho y lo interpretan e integran, sino que igualmente fijan los alcances de las obligaciones de las personas a las que se aplica el derecho discernido en sus resoluciones y sentencias, es decir, los juzgados y tribunales ordenan la ejecución o cumplimiento de esas obligaciones; como dice el maestro francés, “sus sentencias son ejecutorias”. Debemos decir que estas decisiones, que son órdenes de ejecución se aplican tanto a los particulares (personas físicas y morales), como al Estado a través de cualquiera de sus órganos: “El jefe de Estado, el jefe de gobierno, los ministros, están obligados a aplicar las decisiones judiciales: incluso el Parlamento debe inclinarse si los tribunales declaran inconstitucional una ley votada por él”. Las órdenes de ejecución pueden ser meramente jurídicas, como declarar inconstitucional una norma legal, pero con más frecuencia sus actos materiales, como pagar daños y perjuicios en materia civil, o ejecutar una condena penal. La fuerza ejecutoria de las sentencias es tan considerable, que eludir éstas o desatenderlas puede traer consecuencias graves a las autoridades renuentes o rebeldes.⁵⁷⁶ No cumplir con las sentencias equivale a convertir el Estado de Derecho en Estado absolutista y arbitrario.

- El otro poder jurisdiccional reconocido es el de *la autoridad de la cosa juzgada*, que significa que no puede volverse a discutir ni examinar el litigio correspondiente. En materia penal rige el principio de que “nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa”. *Mutatis mutandi*, la cosa juzgada que haya *causado estado*, no puede ser revisada a instancia de particulares ni de

⁵⁷⁵ *Ibid*, p. 160.

⁵⁷⁶ La fracción XVI de la Constitución mexicana establece sanciones muy severas por el incumplimiento de las sentencias de amparo: “XVI. Si *concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda...*” Además de otras sanciones por contumacia en incumplimientos, en ciertos casos podría ser sujeto el infractor a *juicio político*, en términos del Título Cuarto de la propia Ley Suprema.

autoridades. Se trata de una resolución que adquiere el carácter de *verdad legal*. La cosa juzgada es definida como “la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias o resoluciones firmes, salvo cuando éstas puedan ser modificadas por circunstancias supervenientes”. Una de estas “circunstancias” en el sistema jurídico mexicano, es el juicio de amparo, que procede contra sentencias firmes en materias civil, penal, administrativa y laboral, aunque existan discusiones teóricas acerca de la confusión legislativa y doctrinal, consistente “en vincular la cosa juzgada con la sentencia firme, que califican indebidamente de ejecutoria...”⁵⁷⁷ Cualquiera que sea el sentido doctrinario de la definición de este tema, es obvio que se trata de un *poder* indispensable para asegurar el Estado de Derecho y con ello la certidumbre y seguridad jurídica que deben prevalecer en éste, pese a que existan casos que atenúen aquel principio de la causa juzgada en sus efectos, “como son el ejercicio del *derecho de gracia* por parte del jefe del Estado, las amnistías, los indultos, o el perdón judicial”. A este respecto Fix-Zamudio, señala: ... la cosa juzgada puede revisarse excepcionalmente a través de la institución calificada como ‘indulto necesario’, y recientemente ‘reconocimiento de la inocencia del inculcado’, que no es otra cosa que el recurso de revisión cuando se producen o descubren nuevos hechos que justifican un nuevo examen del proceso anterior”. En materia civil se discute la validez de la tesis que postula *los límites objetivos y subjetivos de la cosa juzgada*.⁵⁷⁸ Concluamos con Vladimir Naranjo: “Los romanos, dentro del pragmatismo que los caracterizó en su desarrollo jurisprudencial pretorio, descubrieron la necesidad de dar a las decisiones del juez un carácter de certeza permanente, esto para garantizar la estabilidad y unidad de criterio del pensamiento jurídico que desarrollaba los postulados legales. En el período clásico —prosigue— se llegó a acuñar el principio *res indicata pro veritate habetur* (lo dicho por el juez ha de tenerse por verdad), consolidando de esta manera la existencia de una presunción, que es fundamento de eficacia y seguridad jurídica en la práctica jurisprudencial contemporánea”.⁵⁷⁹

⁵⁷⁷ *Enciclopedia jurídica mexicana*, Tomo II, México, Porrúa–UNAM, 2004, p. 654-658 (Voz *cosa juzgada* desarrollada magistralmente por Héctor Fix-Zamudio).

⁵⁷⁸ *Idem* p. 656.

⁵⁷⁹ Naranjo, Vladimir. *Op. cit.*, p. 282-283.

Aunque los tres módulos que integran el *poder jurisdiccional* son considerablemente impactantes en el sistema político y el orden jurídico, existen factores que se oponen a su plena operatividad, cuando el Poder Judicial carece de autonomía como órgano y de independencia sus integrantes, jueces y magistrados. Para asegurar la autonomía del Poder Judicial respecto de los otros poderes del Estado, las constituciones garantizan (o deben garantizar) administración especializada y presupuestos suficientes, que no debieran quedar al vaivén de la política partidista y parlamentaria. De manera sobresaliente, garantizan o deben garantizar la independencia de los juzgadores, tanto por su nombramiento, cuanto por la seguridad y permanencia en su cargo. Es por ello que las Constituciones consagran principios y normas que tienden a asegurar aquellas características de autonomía, independencia, imparcialidad y permanencia en el cargo, que están sin embargo en constante peligro, por el acecho de los poderes legales y fácticos a los que está sujeto todo régimen político y el conjunto de los impartidores de justicia. Disminuir el *poder jurisdiccional*, en consecuencia, es destruir o acabar el régimen constitucional-democrático y una de las expresiones torales del Estado de Derecho. Asegurar el poder de los jueces, la eficacia de sus determinaciones, la imparcialidad de sus sentencias y la calidad de sus juicios, es el *telos* del constitucionalismo democrático contemporáneo, en razón de la prevalencia de la ley y la Constitución que con ello se asegura. No se trata de una cuestión de moda, sino de una función indispensable. Mejorar la organización, recursos, nombramientos, seguridad personal, capacitación y formación de juzgadores, es el mejor antídoto contra la corrupción, la amenaza y la seducción ideológica o partidista.⁵⁸⁰ En ello cumplen

⁵⁸⁰ El sistema jurisdiccional constitucional de México cumple los propósitos que formalmente aseguran autonomía, independencia, imparcialidad y excelencia al Poder Judicial. Baste decir que en esta segunda década del siglo XXI existe una propuesta seria para modificar el sistema de justicia penal por uno acusatorio, controversial, presencial y de carácter oral, que debe quedar establecido (si nada lo frustra) en el año 2016. Sin embargo, los textos constitucionales son elocuentes por sí mismos:

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 y en Juzgados de Distrito.

un papel determinante, frente a la sociedad, órganos como los Consejos de la judicatura o magistratura.

Como se puede advertir, mientras la Constitución normativa pretende que el poder jurisdiccional se sustente en la autonomía e independencia de los jueces, la realidad fáctica opone con frecuencia su poderío para doblegar o hacer flaquear a la justicia. El primer aspecto, la independencia, se procura mediante *“el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad,*

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

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 y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

imparcialidad, profesionalismo e independencia”, según lo postula el artículo 100 de la Constitución mexicana. Pugnar para que esto se haga realidad dominante o plena es un objetivo central que puede superar los riesgos de la corrupción, el temor, la ineficacia e impunidad en la función encomendada a los jueces. De allí que, frente a métodos rigurosos de elección y selección de juzgadores y los de carácter corporativo (sistema aplicable a jurisdicciones especializadas en determinadas materias: laborales y agrarios, por ej.), se impongan los *magistrados de carrera*, que están rodeados de garantías de *reclutamiento, inamovilidad y ascenso*. Si la judicatura está sujeta a las determinaciones del gobierno, peligra su independencia, como ocurre en Francia; mientras que en países donde existen consejos de la magistratura o judicatura, existen mayores posibilidades de actuación independiente de los jueces.

El control jurisdiccional de los gobernantes.

- En el marco explicado es en el que se ubica *el control de los gobernantes por las jurisdiccionales*, incluyendo en éstos tanto al Ejecutivo como a los propios legisladores y sus Cámaras. En este último caso nos referimos a la sujeción de las autoridades al principio de legalidad y enseguida al control de la constitucionalidad de las leyes.

- El control de los gobernantes por las jurisdicciones significa que éstas pueden asegurar que prive el principio de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de aquéllos. El principio de legalidad —explica Duverger— implica una jerarquía entre los actos jurídicos (leyes, decretos, resoluciones, etc.), en la cual los actos de los grados inferiores deben conformarse a los de los grados superiores. El control de la legalidad consiste en observar esta conformidad o su ausencia y sacar las consecuencias de ella”.⁵⁸¹ De esta definición inferimos que el principio de legalidad determina la subordinación de las acciones y decisiones gubernamentales y administrativas a las leyes, y que entre los propios actos

⁵⁸¹ Duverger, Maurice. *Instituciones ...*, op. cit., p. 167 y s.

mencionados hay un orden de prelación que debe ser atendido. Sin discutir la diferencia doctrinal entre leyes y actos reglamentarios o reglamentos, es claro que la ley supera el reglamento y a las acciones fundadas en éste. Dice el propio Duverger que la superioridad de las leyes (obra del legislativo, nada más) sobre los actos del gobierno y de las autoridades administrativas “coloca a éstos bajo la dependencia del Parlamento”, ,pues asegura que “la jerarquía de los actos lleva consigo una jerarquía de los órganos; la superioridad de las leyes —afirma— las convierte en límites que el Parlamento coloca a la actividad gubernamental”,⁵⁸² dado que el Parlamento es representante de los ciudadanos y éstos son titulares de la soberanía. La superioridad de la ley —como afirma Rousseau— deriva de que ella es expresión de la voluntad general. Dos consideraciones nos llevan a atemperar estas afirmaciones: la primera, que las leyes están sometidas a la Constitución (según el principio de la *supremacía constitucional*); y, segundo, que en los regímenes presidenciales el Presidente también ostenta igual representación, dado que es elegido directamente por el pueblo, configurándose así un régimen de “doble soberanía”. Lo fundamental, sin embargo, es que el principio de legalidad somete a todas las autoridades a las leyes y a la propia Constitución, en cuanto ésta es la “ley fundamental”.

El principio de legalidad y el control.

- Como afirma Duverger: “El principio de legalidad es la base del control jurisdiccional sobre los actos gubernamentales y administrativos”, pues “asegura la subordinación jurídica al Parlamento de todas las demás autoridades del Estado”. Es, en apariencia, una fórmula de colaboración entre el Poder Judicial y el Legislativo para que éste haga prevalecer su soberanía (la “voluntad general” expresada en las leyes) sobre todas las demás autoridades y funcionarios del Estado. Sin embargo, la “colaboración” da a las jurisdicciones un poder muy considerable, ya sea que se ejerza por vía de acción o por vía de excepción. Para estos efectos existen los tribunales contenciosos administrativos y consejo de

⁵⁸² *Idem.*, p. 168.

Estado, en Francia; en México existen los tribunales administrativos y fiscales y los de amparo,⁵⁸³ cuyas resoluciones pueden anular los actos de los gobernantes considerados ilegales.

El control de constitucionalidad de la ley.

- El control de la constitucionalidad de las leyes es una forma en la que las jurisdicciones ejercen un gran poder sobre los gobernantes, en este caso sobre el Parlamento (entendido éste como el órgano del Poder Legislativo encargado de expedir la ley y que recibe nombres diversos en diferentes países: Congreso, Asamblea, Dieta, etc.). De acuerdo con esta institución, el control de la constitucionalidad de las leyes puede dejarse en manos de un órgano político (el propio Parlamento), o en manos de las jurisdicciones. Lo que esto implica es declarar la superioridad de la Constitución sobre las leyes que se impugnan por ser contrarias a la Ley Fundamental, investida desde su origen de una “superlegalidad”. El procedimiento sólo es posible si la Constitución es rígida, razón esgrimida en el primer caso al respecto dirimido en los Estados Unidos en 1803. Sin embargo puede operar un control no jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes “reservado a la iniciativa de los órganos gubernamentales, del que están excluidos los ciudadanos”, lo cual es el sistema francés del consejo constitucional, del que Duverger, en su sexta edición española de 1980, expresa: “el gobierno puede someter al consejo a una ley votada por el Parlamento que él considera contraria a la Constitución: el Parlamento puede hacer lo mismo respecto a los actos de gobierno; pero los ciudadanos no pueden dirigirse al consejo. Este control de la constitucionalidad se propone mantener el reparto de competencia entre gobierno y el Parlamento tal como está establecido

⁵⁸³ A nivel federal existe el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, con muy amplias facultades en la materia, y los juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, unitarios y colegiados, que revisan por vía de acción las demandas de particulares contra los actos de los gobernantes y aun contra leyes, con efectos individuales en la vía de amparo, si bien, por las reformas recientes a la Constitución, el artículo 107 prevé tanto acciones colectivas basadas en un interés legítimo, como la resolución de la inconstitucionalidad de normas generales con efectos *erga omnes*, según el procedimiento que la misma establece.

en la Constitución; no proteger la libertad de los ciudadanos⁵⁸⁴. Enseguida, el profesor francés aborda el tema del *control jurisdiccional* y afirma lapidariamente: “Para que el control de la constitucionalidad de las leyes asegure la protección de las libertades, es preciso que los ciudadanos puedan ponerlo también en marcha”, lo cual sólo es posible con la intervención de las jurisdicciones, es decir, “un control ejercido por un órgano que tenga la cualidad de tribunal”. Duverger, agrega:

Se pueden aplicar, entonces, dos sistemas. O bien los ciudadanos (y los órganos gubernamentales) pueden recurrir ante un tribunal especial, exclusivamente encargado de controlar la constitucionalidad de las leyes: es el sistema alemán e italiano del tribunal constitucional. O bien los ciudadanos pueden recurrir a los tribunales ordinarios planteando una “excepción de inconstitucionalidad” en el momento en que el tribunal ante el cual se encuentran por otra cuestión va a aplicarles la ley a propósito de esta última. La ley no se aplica entonces en este asunto, pero sigue teóricamente en vigor. Este sistema es el que se aplica en los Estados Unidos, donde el Tribunal Supremo asegura un control eficaz de la constitucionalidad de las leyes, por vía de apelación de las decisiones de los tribunales ordinarios.⁵⁸⁵

El control de la constitucionalidad de las leyes, como procedimiento jurídico, expresa sin duda conflictos de orden político y forma parte por ello de los procesos políticos fundamentales, en este caso del proceso de control, que es básicamente el control político de los gobernantes por la vía jurídico-jurisdiccional. El conflicto político se da entre las fuerzas políticas entre sí, y entre los partidos y entre mayorías y minorías, o entre el Estado y los grupos. Es la expresión rijosa de lo que Vedel denomina los diálogos democráticos. Aunque en aquel control se da la controversia, se exige el encuentro y el diálogo para dirimirla, la aceptación del árbitro, la sujeción a su veredicto. Esta forma civilizada es constitucional; está sujeta a reglas. La expresamos, con Loewenstein: “El control de la constitucionalidad es, esencialmente, control político”, lo cual suscita discusiones acerca de si un órgano judicial puede sobreponerse al órgano soberano por excelencia que es el Parlamento. Naranjo afirma que esta objeción es fácilmente

⁵⁸⁴ Duverger, Maurice. *Op cit*, p. 175.

⁵⁸⁵ *Idem*, p. 175-176.

rebatible: “el Parlamento, dice, sólo actúa soberanamente cuando obra de conformidad con la Constitución y no cuando va en contra de ella; y el cuerpo que decide sobre la oposición entre esta y la ley —agrega—, no lo hace en virtud de un poder propio, sino por mandato de la propia Constitución, para garantizar la superioridad de esta sobre la ley”⁵⁸⁶.

Sin duda son los textos constitucionales los que determinan el control de la constitucionalidad de las leyes, pero preguntémonos si al tomarse esa decisión privaron las condiciones contemporáneas y si las generaciones políticas de hoy deben cargar con una responsabilidad del pasado ya diluido; o preguntémonos si declarar improcedente una acción de inconstitucionalidad se aviene con la afirmación de Naranjo citada líneas atrás.

Los procedimientos jurisdiccionales para controlar la constitucionalidad de las leyes no son acciones abstractas, sino que ven el conflicto político real que se da en el cuerpo social. No importa que sea control por vía de acción o por vía de excepción, difuso y con efectos individuales, o concentrado y con efectos *erga omnes*. La sentencia más prominente y famosa al respecto, la del juez Marshall en el célebre caso “Marbury vs. Madison”, puntualizó en 1803: “Los poderes de la legislatura son definidos y limitados; y para que estos límites no sean confundidos u olvidados, la Constitución es escrita. ¿Por qué esos poderes serían limitados y por qué estos límites serían consignados en un escrito, si ellos pudieran ser, en todo momento, traspasados por aquellos mismos que se ha tenido la intención de contener?” Tal sentencia tuvo como efecto dar a todos los tribunales norteamericanos el control de la constitucionalidad de las leyes, lo que ocasionó comentarios y múltiples resistencias entre legisladores y gobernantes, razón por la que los tratadistas franceses bautizaron al sistema como “el gobierno de los jueces”.

⁵⁸⁶ Naranjo, Vladimir, *op. cit.*, p. 385 y s.

Arrancaron así fórmulas constitucionales y polémicas doctrinarias. La fórmula norteamericana, seguida por algunos países latinoamericanos y la fórmula europea, implantada en Austria en 1920 por Hans Kelsen, con el llamado *control concentrado* a cargo de un órgano específico, el Tribunal o Corte Constitucional. En América Latina lo han seguido Perú, Chile, Guatemala, Brasil y Costa Rica. Tribunales, Cortes, órganos políticos, control judicial o control político previo de la constitucionalidad de las leyes, es siempre un control político de los detentadores del poder, que se da no sólo en el cauce de los procedimientos jurídicos, sino en el más complejo y agudo del juego por la obtención y el ejercicio del poder.

La influencia europea y norteamericana se han hecho presentes en la configuración de los sistemas del control de la constitucionalidad de las leyes, particularmente en el control jurisdiccional.

Dice Vladimiro Naranjo que muchas de las constituciones de los países latinoamericanos se inspiraron en el sistema de control de los Estados Unidos y que si bien algunos autores remontan los antecedentes de éste en la Carta Magna de 1215 de Inglaterra y los *fueros* en España, “lo cierto es que varios países se inspiraron en el *Judicial Review* norteamericano”.⁵⁸⁷ Este autor relata con detalle la larga tradición del control constitucional de leyes en Colombia, de donde es originario, y afirma que desde 1910 se dio a la Corte Suprema de Justicia “la guarda de la integridad de la Constitución” y en consecuencia, decía su “Acto Legislativo número 3: *“Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales, por el gobierno; o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales previa audiencia del Procurador General de la Nación.”*

Y afirma: “De esta manera, el constituyente colombiano de 1910 estableció, por primera vez en el mundo, la llamada ‘acción pública’, mediante la cual se

⁵⁸⁷ *Idem*, p. 394.

permite a cualquier ciudadano recurrir ante el máximo tribunal de justicia del país para demandar la inconstitucionalidad de una ley o decreto”.⁵⁸⁸

Es importante destacar que la *acción de inexequibilidad* concedida a todos los ciudadanos puede concluir con una sentencia favorable y con efectos *erga omnes*.

Fix y Valencia destacan la corriente doctrinal que propugna superar la “fórmula Otero” y sustituirla por la declaración general de inconstitucionalidad, que aunque tiene resabio europeo, puede no eliminar el efecto de inaplicabilidad individual, pero extenderse al resto del mundo. “En este sentido —dicen los maestros citados—, podemos señalar la acción popular de inconstitucionalidad que se ha implantado en los ordenamientos constitucionales de Colombia y Venezuela desde los primeros años de este siglo [el veinte], y recientemente en El Salvador, Nicaragua y Panamá; pero también se ha establecido la declaración general, si es promovida por persona afectada, en Costa Rica y varias provincias argentinas, así como en la Constitución brasileña de 1988”.⁵⁸⁹

Lo anterior tiene relevancia para nuestra teoría de la constitución como conjunto de *procesos políticos fundamentales*, en razón de que el proceso de control no es sólo un juego de poder entre instituciones, o entre organizaciones y el Estado, sino entre ciudadanos, la sociedad y los órganos estatales, lo cual habla de su complejidad y de la multifuncionalidad de los roles y estructuras políticas de un régimen.

El control difuso por vía de Amparo.

Por lo que respecta al régimen constitucional mexicano, el juicio de amparo, que tomó de la legislación y jurisprudencia de los Estados Unidos algunas notas

⁵⁸⁸ *Ibidem*, p. 397.

⁵⁸⁹ *Ibid*, p. 879-880. A este respecto, ya comentamos en nota anterior (583) la reciente modificación constitucional del artículo 107 en el que se admiten acciones colectivas por vía de amparo y sentencias con alcances generales en todas las materias, salvo la tributaria.

del *habeas corpus* inglés, lo que lo distingue de los medios de control latinoamericanos (si bien varios países lo han seguido) tiene como nota preponderante “el relativo a la impugnación a las leyes inconstitucionales... y que ha recibido el nombre de amparo contra leyes, el cual se inspiró ... en la revisión judicial de la inconstitucionalidad de las leyes, consagrada en la legislación de los Estados Unidos, pero que ha asumido perfiles peculiares”, afirman Fix Zamudio y Salvador Valencia. En éstos habría que incluir que en un principio se requería un acto de aplicación de la ley considerada inconstitucional, de manera que el demandante la impugnaba en razón del acto concreto y contra la autoridad específica. “Pero ya en la ley vigente de 1936 pueden combatirse en forma directa los ordenamientos legales cuando se estiman inconstitucionales, es decir —dicen aquellos tratadistas—, al señalar como actos reclamados la expedición y promulgación de los mismos ordenamientos y como autoridades demandadas, a las de carácter legislativo”. Se admite, entonces, lo que Carnelutti identificaba como “proceso al legislador”. En sus orígenes regía en el amparo la llamada “fórmula Otero”, con la que se reconocía el exclusivamente el principio fundamental de la relatividad o efectos particulares de las sentencias contra leyes. Las reformas recientes, ya vimos, mantienen este principio pero permiten alcances generales erga omnes cuando se declara inconstitucional una norma general por la vía del amparo.

También existe en México, para impugnar vía amparo la inconstitucionalidad de leyes, lo que Fix y Carmona denominan recurso de inconstitucionalidad; recurso, “porque no combate directamente un ordenamiento legal, sino la legalidad de una resolución ordinaria, y a través de ella se decide previamente si son constitucionales o no las disposiciones legislativas aplicadas por el tribunal que pronunció dicha sentencia”. En este caso, el control se ejerce sobre los jueces y sobre el órgano jurisdiccional, es un control múltiple o un control de dos bandas.

El control concentrado por acción de inconstitucionalidad.

Además, es de destacarse también que el orden jurídico mexicano refleja la influencia del modelo europeo de control jurisdiccional concentrado de las leyes, ya que desde 1994 se instauró la acción de inconstitucionalidad como “medio de control constitucional que persigue la regularidad constitucional de las normas generales” y que, a través de ella “se permite el planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma y la posibilidad de obtener una declaratoria de invalidez con efectos generales”.⁵⁹⁰ Desde el punto de vista gramatical, la acción de inconstitucionalidad es un derecho para acudir ante un órgano jurisdiccional y hacer vales la oposición existente entre una norma de carácter general y la Constitución.

Asimismo, Cossío Díaz afirma que “son procesos en los cuales determinados órganos o fragmentos de órganos, o los órganos directivos de determinadas personas morales (partidos políticos) reconocidos constitucionalmente de interés para la sociedad, plantean ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el control abstracto de la regularidad constitucional de determinadas normas generales.”⁵⁹¹ En este tenor, los tribunales de la Federación han determinado que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional a través del cual los sujetos expresamente legitimados para ello pueden plantear, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción entre una ley o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, con miras a que

⁵⁹⁰ Hernández Chong Cuy, María Amparo y Olvera López, Juan José, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizador del Poder Público”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª ed., Porrúa y Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., México, 2002, pp, 1020 y 1021.

⁵⁹¹ Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105”, en Carbonel, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada y concordada, 17ª ed., t. IV, artículos 94-122, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.

se declare la invalidez, con efectos generales, de la norma declarada inconstitucional.⁵⁹²

El objeto general de la acción de inconstitucionalidad es que la Suprema Corte, máximo tribunal del país, someta a revisión la norma que se atribuye inconstitucional y resuelva si se ajusta a los principios y fundamentos de la propia Constitución.

Finalmente, la acción de inconstitucionalidad se distingue, según varios autores que coinciden a su vez con Fix y Valencia, por las siguientes características:

- Supone un control abstracto de la constitucionalidad de normas generales.
- La Suprema Corte solamente puede apelar a la propia Constitución, para decretar la validez o invalidez de la norma o tratado impugnado.
- El control de la regularidad que se realiza, autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución.
- Es un medio de control constitucional a posteriori, dado que la norma tiene que haber sido promulgada y publicada para que sea posible cuestionar su constitucionalidad.
- Tiene una legitimación activa restringida, puesto que solo los sujetos que limitativamente se establecen en la Constitución pueden ejercerla.
- Solamente procede contra de normas generales en sentido material y formal.
- Únicamente procede contra normas de reciente aprobación, pues el plazo determinado como fatal para su promoción, inicia a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, pese a la popularidad de los modelos americano y europeo del control judicial de las leyes, pues es una institución que se originó hace más de

⁵⁹² Cfr., Tesis IN.2º.A.74 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, p. 1684.

doscientos años en los Estados Unidos, es sólo en los tiempos más recientes que ha adquirido extraordinaria relevancia. “Esta institución —dice Sebastián Linares— se ha difundido prodigiosamente en las últimas tres décadas, como uno de los vértices del fenómeno de la expansión global del poder de los jueces”, frase subrayada por nosotros y que Linares toma de Tate y Vallindes, 1995: *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press; y agrega:

Aunque este proceso incluye a muchos regímenes no democráticos, es indudable que la expansión de la revisión judicial en el mundo ha estado ligada a la tercera ola de la democratización. Hacia el año 2005, más de tres cuartos de los países del mundo consagraban alguna forma de control judicial de constitucionalidad o revisión judicial.

Si bien en el modelo americano todos los jueces pueden declarar la invalidez de leyes y es la Corte quien dice la “última palabra institucional”, y en el europeo el control lo realiza un tribunal separado “de la órbita del poder judicial ordinario”, el propio Linares reconoce que: “la tercera ola de democratización no sólo ha expandido el control judicial de las leyes; más específicamente, la mayoría de las nuevas democracias han introducido rasgos propios del denominado modelo europeo. Hay que decir, no obstante —afirma Linares—, que en muchos países estos rasgos conviven con elementos propios del modelo americano (así, en muchos países de América Latina).”

Desde aquella perspectiva, las corrientes del pensamiento liberal han considerado el control judicial de la constitucionalidad de las leyes como un puntal del régimen democrático y con ello han contribuido a que en el proceso de control de los gobernantes se conceda una importancia de primera magnitud a la función revisora de los jueces, a grado tal, que pueden ocurrir excesos para exigir que los jueces y entre ellos la Corte Suprema, sea requerida por particulares para que revise igualmente la constitucionalidad de las reformas constitucionales realizada por un órgano diferente del legislador común, aunque con la participación de éste.

Tal es el caso mexicano, cuya Suprema Corte de Justicia resolvió recientemente, en sentido negativo, la demanda de amparo presentada ante ella por quince destacados intelectuales, para que revisara la constitucionalidad de la nueva redacción del artículo 41, de la propia Constitución, que prohíbe a los particulares “contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”, según determinó el Constituyente Permanente en 2007. Algunos de esos intelectuales preguntó, públicamente en T.V., casi con candidez: “¿Quién sino la Suprema Corte de Justicia puede determinar si una reforma constitucional es válida o no?”

Procedimentalismo y sustantivismo en el control jurisdiccional de la ley.

Linares, como Rawls (*A theory of justice*. Nueva York. Columbia University Press, 1993) al discutir acerca de la legitimidad de las decisiones políticas en la selección de la opción *procedimentalismo versus sustantivismo*, parte de que vivimos en sociedades marcadas por “el hecho del pluralismo”, en las que los individuos contraponen planes de vida, discrepan sobre intereses comunes, aunque reconozcan su interdependencia, discuten sobre temas de justicia y tratándose de derecho también alegan respecto de cómo interpretarlo. Nuestras sociedades —dice Linares, y yo concuerdo con él—, “están atravesadas por un profundo y persistente desacuerdo que abarca muchos niveles: a) un desacuerdo respecto de cuáles concepciones de la buena vida son más valiosas, b) un desacuerdo sustantivo respecto de qué es la justicia, c) un desacuerdo epistemológico respecto de cómo determinar qué es la justicia, d) un desacuerdo respecto de los procedimientos legítimos para tomar decisiones políticas colectivas, y e) un desacuerdo jurídico respecto de cómo interpretar las piezas de derecho aprobadas por los procedimientos legítimos”⁵⁹³. El desacuerdo es relevante sólo porque existen los acuerdos, aquellos que los clásicos llaman

⁵⁹³ *Ibid*, p. 29-30 y s.

“acuerdos en lo fundamental”. Por ello, ni los acuerdos ni los desacuerdos son permanentes, todo se reduce a circunstancias, que permitirán zanjar o no los desacuerdos y conflictos.

Son las *circunstancias de la justicia* enunciadas por Rawls, concepto que toma de Hume y que designa aquellos aspectos de la condición humana, las que hacen que la discusión sobre la justicia tenga sentido; pero también las *circunstancias de la política* (*Law and Disagreement*. Oxford, 1999), que lleva a asegurar que, “si no hubiera ningún desacuerdo, entonces la acción colectiva no presentaría problema político alguno”. Por mi parte, confirmo mi tesis de que la Constitución es la unidad dialéctica de realidad y norma, por lo que entraña no únicamente los acuerdos de la comunidad política, sino también los desacuerdos sobre los propios acuerdos, lo cual da sentido a que una Constitución, aún rígida, pueda ser modificada no sólo por la acción constituyente, sino también por la interpretación jurisdiccional. Al final, lo que subyace en la dualidad acuerdos-desacuerdos, es el problema de la legitimidad, que se pretende resolver, según Linares, por el *procedimentalismo radical*, que significa: “Que el criterio último de legitimidad debe residir en el procedimiento que honra del mejor modo posible el derecho de participación en pie de igualdad.”⁵⁹⁴ Tal procedimiento es la *regla de la mayoría* expresada en las elecciones y el procedimiento legislativo, según Waldron, es decir, “es la única que impide que una minoría obstaculice la reforma del *statu quo*”.

El *sustantivismo radical*, por su parte, asegura que “lo único relevante para valorar la legitimidad de las decisiones políticas es que ésta cumpla con unos criterios determinados de justicia.”⁵⁹⁵ Dicho de modo más coloquial, si sólo es legítimo lo que es congruente con lo que creo justo, entonces las decisiones políticas no merecen respeto ni obediencia cuando no se ajustan a nuestras creencias”, pero dado que nuestra sociedad es plural en todo, hasta en las

⁵⁹⁴ *Ibid*, p. 32.

⁵⁹⁵ *Ibid*, p. 33.

creencias sobre la justicia y el bien, “no habrá acción colectiva posible, ni autoridad posible”. Esto nos conduce a la anarquía. Se requiere, en consecuencia, del procedimiento para arribar a la legitimidad de las decisiones. Linares propone al respecto “una concepción que reconoce el valor irrenunciable tanto de las consideraciones procedimentales como de las sustantivas”⁵⁹⁶ y, al igual que Habermas, adopta la *tesis de la co-originalidad*: “Es decir, sostener que ambas clases de consideraciones —las sustantivas y las procedimentales— son co-originales, es aceptar que ambas se presuponen mutuamente, que se entrecruzan, que ambas son en algún sentido irrenunciables.”⁵⁹⁷

¿A qué nos lleva el “sustantivismo débil” y el “procedimentalismo débil” que propone Linares?⁵⁹⁸ No sugiere dar el mismo valor a ambas, lo que llevaría a

⁵⁹⁶ *Ibid*, p. 34 y s.

⁵⁹⁷ *Ibid*, p. 35.

⁵⁹⁸ Este planteamiento polémico de Linares es acerca de que el problema de la legitimidad se confronta con dos visiones: el procedimentalismo y el sustantivismo y por ello requiere responder a dos cuestiones 1. “¿quién y cómo se toman las decisiones políticas (ésta es la cuestión de la autoridad y el procedimiento)”, y 2. “¿cuál es el contenido de las decisiones políticas correctas? (ésta es la cuestión de la justicia sustantiva)”. Linares asume que ni sustantivismo ni procedimentalismo radicales resuelven el fondo de la cuestión, sino una postura “débil” de ambas, dado que una reconoce a la otra como necesaria; sin embargo, Linares dice alejarse de las mixturas que hacen que una y otra se colapsen y prefiere “*un procedimiento débil de carácter democrático y deliberativo*”, en razón de que “*tiene mejores argumentos que el sustantivismo débil y por lo tanto debe confiarse en él la última palabra institucional*” (pág. 44). Con esto queda claro que filosófica y epistémicamente los órganos *elegidos que deliberan*, están más legitimados que los que únicamente reflexionan para decir la última palabra, en este caso, sobre la validez y la constitucionalidad de las leyes. Linares se pregunta también: “¿Qué es lo que justifica que las estructuras mayoritarias de gobierno estén protegidas por constituciones rígidas? La respuesta es una “rigidez moderada y mayoritaria”, que permite diluir la objeción de que mayorías calificadas y procedimientos complicados se extiendan generacionalmente al futuro y creen una especie de culto al pasado dando “intemporalidad” a sus decisiones difícilmente mutables. Constituciones con este tipo de cláusulas son las de Colombia, Panamá, Suecia, Dinamarca, a las que hay que agregar las de Irlanda e Italia, las cuales, con diferentes matices, regulan la reforma constitucional de manera “*bi-instancial*”, “requiere, por un lado, de la aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de miembros del Congreso y, por el otro, de la ratificación por la legislatura del periodo subsiguiente”, con lo cual se puede dar un amplio debate de tres fases: “deliberación en el seno de la legislatura actual, deliberación en las campañas electorales, y deliberación en el seno de la nueva legislatura”. Suponiendo que un procedimiento así de reforma constitucional sea “moderada” y no rígida, pues ésta hace “intemporales” los textos aprobados al exigir mayorías calificadas en un solo debate y exige “una asamblea constituyente”, disolución del Congreso y costos para el gobierno en ejercicio, tanto político como económico, en el fondo subyace el problema que el propio Linares apunta, de que las constituciones deben resolver dos cuestiones interrelacionadas: la del “coto vedado de derechos”, y la cuestión de la revisión judicial, temas que reciben las más sobresalientes “objeciones democráticas” en nuestro tiempo. En el primer caso, la objeción democrática es contra las constituciones rígidas, por su intemporalidad que implica una

exigir unanimidad absoluta para la toma de decisiones y en consecuencia a bloquear cualquier cambio. Lo más sensato —dice—, es la corriente del “*sustantivismo débil* —que concede primacía a la dimensión sustantiva, pese a aceptar el valor irrenunciable del procedimiento democrático— y, en segundo lugar, la corriente del “procedimiento democrático, pese a reconocer la importancia de las cuestiones sustantivas” (pág. 36)

Esta primera objeción democrática nos plantea una segunda que sólo existe por la rigidez constitucional: el control judicial de la constitucionalidad de las leyes, que se debate en la confrontación entre defensores y críticos, pero que se expresa según Linares en tres posiciones fundamentales: a) una defensa general que justifica el control judicial de las leyes (siempre bajo una constitución rígida) en términos universales; una crítica también general de la revisión judicial, “que sostiene que un modelo robusto de justicia constitucional está injustificado en *cualquier* sociedad libre y democrática, y una defensa “contextual” de la revisión judicial, que considera que la justificación de un modelo robusto de justicia

autolimitación colectiva: “son unas generaciones las que restringen las opciones de otras generaciones”, por lo que, hay que rechazar tanto la rigidez como la flexibilidad (ésta impide espacios al “diálogo ciudadano” y reduce por ello el debate democrático. La opción, según Linares, es la ya descrita *rigidez moderada mayoritaria*, pues “enfrentan reproches democráticos menos poderosos” (pág. 57). La siguiente objeción democrática, que suscita el mayor interés en el tema del control, es el de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, sobre la cual las democracias recientes parecen no discutir por su admisibilidad intrínseca. No obstante, es un capítulo central de la filosofía política y jurídica que trasciende a la teoría constitucional como base de los procesos de transición que experimentan los países actores de la tercera ola de la democracia. A este respecto es ilustrativo el siguiente párrafo de Linares (pág. 61), que vincula la rigidez constitucional con el tema:

La institución del control judicial de las leyes..., añade una objeción democrática adicional a las suscitadas por las constituciones rígidas. Y es que, aun cuando tengamos que resignarnos a convivir bajo una Constitución rígida, ¿qué razones tenemos para pensar que los desacuerdos en la interpretación del texto constitucional deben ser resueltos con carácter final por un grupo de jueces que no representan a nadie? ¿Por qué no aceptar que nuestros desacuerdos sobre el significado de una constitución rígida deben ser zanjados por la mayoría de nuestros representantes?

Repito aquí, una de las conclusiones de Linares, coincidente con el criterio de Waldron, respeto del carácter excepcional que debe darse al uso de la institución de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, dado que en algunos casos ciertas decisiones judiciales “merecen respeto por sus resultados democráticos” Dice:

Seguiremos estando de acuerdo con muchas sentencias que hacen uso de la revisión judicial, pero esa circunstancia no impide que, a la hora de fijar la autoridad final de un sistema político, reconozcamos que el Congreso tiene mejores credenciales (pág. 98).

constitucional “depende del contexto”. En ese sentido —agrega Linares— la defensa “general” se corresponde con una posición *sustantivista débil*, de la legitimidad, mientras que la crítica general se vincula con una posición *procedimental débil*. La defensa contextual significa que hay algunas circunstancias que permiten justificar la revisión judicial de las leyes que se traduce en un control de los legisladores por los jueces. Esos contextos son tres, según Linares: “1) sociedades fracturadas, esto es, sociedades atravesadas por conflictos entre grupos étnicos, culturales, lingüísticos o religiosos que no se comunican entre sí ni comparten ningún interés común; 2) democracias *nuevas* y políticamente inestables; y 3) sociedades marcadas por la desigualdad, la pobreza y el analfabetismo, fenómenos que distorsionan profundamente el vínculo de representación política.”⁵⁹⁹ La defensa general y la crítica general enfrentan al estadounidense Ronald Dworkin y Jeremy Waldron, el filósofo neozelandés, quienes ilustran respectivamente aquella defensa y crítica.

Hay un reconocimiento (p.e. en Biscaretti di Ruffia) de que el control judicial de la constitucionalidad de las leyes junto con el federalismo, es la aportación de los Estados Unidos al Estado de Derecho contemporáneo, que al mismo tiempo es democrático y constitucional. Negar que el control judicial añada ninguna nota democrática al régimen político, plantea pues un reto filosófico de gran envergadura, que Dworkin resuelve a favor de la defensa, pues considera que democracia significa *gobierno sujeto a condiciones: condiciones de igualdad de status para todos los ciudadanos*. El razonamiento de Dworkin: *Cuando las instituciones mayoritarias proveen esas condiciones democráticas, dice, entonces el veredicto de estas instituciones debería ser aceptado por todos. Pero cuando no lo hacen, o cuando no las proveen o respetan suficientemente, “entonces no pueden objetarse, en nombre de la democracia, otros procedimientos que protegen mejor esas condiciones”**. Como advertimos, Dworkin admite implícitamente que la revisión judicial de la ley, como la última palabra en la toma

⁵⁹⁹ Linares, Sebastián. *Op. cit.*, p. 83-84.

* Subrayado del autor de esta tesis.

de decisiones, no es suficientemente democrática, pero puede ser mejor que la omisión o la insuficiencia, de manera que entonces basta respaldar la revisión por jueces no elegidos dado que éstos tienen un método mejor para ello: el *razonamiento*, frente al modo en el que las legislaturas razonan. “Mientras que en las legislaturas predomina el razonamiento basado en objetivos colectivos, la negociación de intereses y la cruda votación, dice Dworkin, *en la judicatura predomina el razonamiento basado en principios*”.⁶⁰⁰

Para decirlo con las palabras de Linares:

Resumiendo, podría decirse que las proposiciones defendidas por Dworkin son las siguientes: Primero, que el compromiso de los derechos no está en tensión con el compromiso con la democracia porque la noción de democracia incluye a los derechos.⁶⁰¹ Segundo, que debemos diseñar nuestros procedimientos de tomas de decisiones de manera que éstos desemboquen con mayor probabilidad en la protección de los derechos. Tercero, un sistema de gobierno con revisión judicial protege *mejor* los derechos de las personas que un sistema de supremacía parlamentaria porque los jueces están mejor situados que el legislador para razonar conforme a principios. Por lo tanto, un sistema de gobierno con revisión judicial no es antidemocrática sino que *mejora* la democracia.⁶⁰²

Lo anterior, según Linares, significaría en realidad “que la democracia requiere la revisión judicial de las leyes”, lo que para Dworkin es aplicable sólo al contexto estadounidense, pues según este filósofo “la democracia no insiste en que los jueces tengan la última palabra, pero tampoco insiste en que no la tengan”.

En contra del criterio de Dworkin, se levantan los argumentos del filósofo neozelandés Jeremy Waldron, quien parte de un supuesto: de que estamos en el contexto de una sociedad democrática, con elecciones transparentes, legisladores que deliberan y trabajan parlamentaria y legislativamente ordenados, con

⁶⁰⁰ Linares, Sebastián. *op. cit.*, p. 65.

⁶⁰¹ Esta es una posición sustantivista de la democracia, que ya vimos se “opone” a la procedimental de las mayorías y las deliberaciones. Linares la califica de concepción mixta de la legitimidad.

⁶⁰² *Idem*, p. 67.

consciencia representativa de toda la sociedad (la nación) y que hay pluralismo partidista. En esta sociedad hay tribunales y un Poder Judicial independientes, cuyos integrantes no son elegidos por el pueblo, hay un compromiso social y público con la idea de los derechos individuales; y existe también un desacuerdo *persistente, sustancial y de buena fe* acerca del contenido, límites y alcance de los derechos, unos a nivel filosófico y otros en el contexto de su interpretación.⁶⁰³ Estos acuerdos, al parecer de Linares, son cruciales para el debate moral y político existente, “tales como si resulta moralmente correcto autorizar la pena de muerte, reconocer el derecho al aborto, la eutanasia, las acciones de discriminación positiva, los matrimonios homosexuales, o permitir la financiación privada sin límites de las campañas electorales, por nombrar sólo algunos temas de álgida controversia”⁶⁰⁴. Jeremy Waldron reconoce que la mayor parte de los conflictos sobre derechos “son conflictos en los que la sociedad necesita una respuesta”, a fin de “*proveer una base para la acción colectiva donde la acción colectiva es necesaria*”.⁶⁰⁵

Ahora bien, ¿quién debe resolver los desacuerdos morales? Dworkin se inclina a favor de los jueces porque “razonan mejor”, lo que según Waldron resulta infundado, pues se trata de una afirmación descriptiva” que debe ser demostrada, primero, si los jueces razonan siempre con arreglo a principios y no están impulsados por intereses egoístas, y, segundo, probar que lo hacen comparativamente mejor que los parlamentos y las legislaturas. Ninguna de estas afirmaciones, para Waldron, es “una verdad incontrovertible” e ilustra al respecto afirmando que los jueces atienden en exceso cuestiones morales intrascendentales y que tienden a centrar su atención en argumentos accesorios e irrelevantes. “Un vistazo a la jurisprudencia, según Waldron, nos convencerá de lo siguiente: la proporción de argumentos sobre teorías de la interpretación, doctrinas

⁶⁰³ Explica Linares (*op. cit.*, p.69.): “¿han de ser incluidos dentro de la Carta de Derechos los derechos sociales y económicos?, o bien, en el plano interpretativo: “¿autoriza el derecho a la libertad de expresión la sanción de leyes contra la pornografía?”.

⁶⁰⁴ *Idem*, p. 69.

⁶⁰⁵ *Ibidem*, p. 71(subrayado en el original).

jurídicas y precedentes, es abrumadoramente superior a la proporción de argumentos que van al grano de las cuestiones morales en juego”, actitud que el filósofo neozelandés achaca a que los jueces están demasiado preocupados de su falta de legitimidad democrática. También impugna la afirmación de que los jueces no están movidos por intereses egoístas, pues da cuenta de casos resueltos en E.U. básicamente por presiones e intereses mezquinos. Finalmente Waldron asienta la falsedad de que los jueces estén mejor ubicados para emitir juicios morales que las legislaturas en razón de su experiencia diaria con los casos concretos que confrontan. A esto, Waldron replica que “la litigación constitucional, cuando arriba a los estratos superiores, tiende a enfocar el debate en términos genéricos”, además de que los casos concretos son vistos a través de juicios abstractos. Para sustentar sus afirmaciones y rebatir a los apologistas de la judicatura, nuestro autor señala que el proceso legislativo también considera casos específicos a través del *lobby*, las audiencias públicas o los argumentos expresados en el debate. Los argumentos judiciales, en consecuencia, no tienen que ser mejores que el debate legislativo, de lo que hay ejemplos notables en los congresos y parlamentos de muchos países del mundo.⁶⁰⁶

Waldron, según expone Linares⁶⁰⁷ es partidario de que “no existen razones de peso generales para otorgar a los jueces la última palabra sobre cuestiones de derechos. Antes bien —dice Linares— es el poder legislativo quien debería ser depositario de la última palabra institucional”, pese a que del lado contrario se justifique la primacía judicial porque los jueces tienen legitimidad democrática ya que son designados por funcionarios electos.⁶⁰⁸ Esto, sin embargo, no les otorga ni de lejos credenciales democráticas como las de los legisladores electos. Se dice también que la revisión judicial es un canal de acceso de los ciudadanos al

⁶⁰⁶ En México se han dado debates legislativos históricos, no igualados por debates o resoluciones judiciales, particularmente en los Congresos Constituyentes.

⁶⁰⁷ *Op. cit.*, p. 78.

⁶⁰⁸ No es el caso mexicano, en el que jueces y magistrados son seleccionados por el Consejo de la Judicatura, formado por consejeros no elegidos sino designados, a través de concursos de oposición rigurosos. Son los ministros de la Corte y los magistrados electorales quienes son designados por la Cámara de Senadores, en el primer caso a propuesta de ternas integradas por el Presidente de la República, y en segundo, por el propio Senado a propuesta de la corte.

sistema político, pero éstos acceden a veces como votantes, en ocasiones como *lobbistas* y ocasionalmente como litigantes, lo cual no conmueve a Waldron, quien insiste en su criterio, aún frente a otros numerosos e inteligentes argumentos.⁶⁰⁹

Entre Dworkin y Waldron hay una tercera posición denominada *defensa contextual de la revisión judicial*, que se asienta en los argumentos del análisis de Rawls sobre la justicia y el de Robert Dahl, quien consideró que optar por un sistema de supremacía parlamentaria o por uno de primacía judicial “depende de las condiciones históricas, la cultura política, y las instituciones políticas específicas de cada país.”⁶¹⁰ Se trata de una posición que filosóficamente se sujeta a la relatividad de las condiciones prevalecientes para tomar determinaciones, lo cual es sumamente práctico; se trata de resolver problemas de la vida diaria no sujeta a condiciones de tiempo, lugar, dimensión, ritmo, dirección, conjuntadas en normas y sistemas, simples opciones variables y contingentes. Esto no opera si la decisión carece de alternativas, lo cual implica que está sujeta a una decisión previa directamente vinculada con la misma, es decir, si forma parte de un proceso racionalmente establecido.

Debemos al jurista español Juan Carlos Bayón el desarrollo de la justificación del control judicial de las leyes con argumentos que concilian los dos polos que hemos explicado, en los que se ubican Dworkin y Waldron frente a frente. Apoyado en Rawls, Bayón afirma que dicha revisión *depende del contexto*, lo cual significa que, en ocasiones, el contexto estará dominado por aspectos procedimentales y en otras por cuestiones sustantivas: “Si en un contexto pesa más el valor intrínseco del procedimiento democrático, entonces debemos dar primacía a la dimensión procedimental e instituir un sistema de supremacía legislativa. Si en un contexto pesa más la mayor posibilidad de producir resultados

⁶⁰⁹ Cfr, Linares, Sebastián. *op. cit.*, p 78-82.

⁶¹⁰ *Idem*, p. 83.

justos, entonces debemos dar primacía a la dimensión sustantiva y justificar un sistema de revisión judicial”⁶¹¹.

Los contextos que justifican un sistema sólido de revisión judicial, al decir del propio Linares, quien los toma de varios autores, son: “1) sociedades “fracturadas”, esto es, sociedades atravesadas por conflictos entre grupos étnicos, culturales, lingüísticos o religiosos que no se comunican entre sí ni comparten ningún interés común; 2) democracias “nuevas” y políticamente inestables; y 3) sociedades marcadas por la desigualdad, la pobreza y el analfabetismo, fenómenos que distorsionan profundamente el vínculo de representación política . A estas sociedades las llamaremos —señala Linares—, para abreviar, democracias sumidas en crisis “profundas” de representación”.⁶¹² En ninguna de estas sociedades el procedimiento democrático (del parlamento) respetaría la igual dignidad y autonomía de las personas, regularmente en situación de vulnerabilidad, de manera que el control judicial de las leyes se ofrecería como un procedimiento correctivo que mejora y fortalece los canales que integran la agenda política y el vínculo de la representación política.

La crítica a la defensa contextual de la revisión judicial no se hace esperar, porque en la mayor parte de las sociedades donde opera no se dan los “contextos” reseñados o cuando menos uno de ellos no funciona. Además, ¿quién puede definir la existencia del contexto sino el factor que pretende ser eliminado, o sea, el legislativo? Y aún más: ¿cuándo se inicia y cuándo termina el contexto? ¿Quién define o determina éstos contornos? Además, hay muchos países en los que funcionan bien las instituciones democráticas representativas y sin embargo existen cortes constitucionales que perfeccionan el sistema político. Linares concluye con un razonamiento contundente:

Pues bien, una vez que entendemos que la crítica a la revisión judicial no implica abrazar una defensa dogmática a todas las leyes del Congreso, podemos también

⁶¹¹ *Ibidem*, p. 84.

⁶¹² *Ibid*, p. 84.

comprender el recurso de la afirmación antedicha: esto es, que *si vivimos bajo en (sic) con sistema que recepta la revisión judicial de las leyes*, algunas decisiones judiciales merecen respeto por sus resultados democráticos. Esto no significa defender la *institución* de la revisión judicial, sólo significa que algunas decisiones judiciales, pese a no honrar el derecho de participación en pie de igualdad, resultan valiosas. Seguiremos estando de acuerdo con muchas sentencias que hacen uso de la revisión judicial, pero esa circunstancia no impide que, a la hora de fijar la autoridad final de un sistema político, reconozcamos que el Congreso tiene mejores credenciales⁶¹³.

Advirtamos que aquella discusión y debate cabe si existen criterios firmes y se pretende que no sean los jueces quienes realicen la revisión de la constitucionalidad de las leyes, pero no si esta revisión debe darse o no, lo cual hay que contestar rechazando la posibilidad de eliminar dicha revisión. Hoy por hoy, la democracia constitucional no puede prescindir de ella. Lo que en el fondo se plantea es si un tribunal constitucional que tenga a su cargo esa función, 1) Debe estar constituido sólo por miembros de la carrera judicial, lo que hay que desechar; 2) Debe revisar obligatoriamente todas las leyes expedidas por el Congreso, lo que tampoco es práctico; 3) Si una revisión como la anterior garantiza control e independencia y si perfeccionan o complica la democracia representativa; 4) Si el Tribunal Constitucional, en consecuencia, debe conocer o no temas de legalidad; 5) Si debe haber entonces un Tribunal Supremo o Corte Suprema y jueces que resuelvan casos concretos de inconstitucionalidad de leyes con efectos individuales (es el caso del Amparo mexicano, p. ej.).

Pedro Salazar Ugarte⁶¹⁴ plantea el nacimiento del dilema sobre la “última palabra” y las “tensiones entre la política democrática y la justicia constitucional” como marco de la discusión acerca de los alcances de la Constitución Mexicana cuando reservó a la Corte “la facultad de controlar la constitucionalidad de las leyes y dirimir los conflictos de interpretación de la norma jurídica”. Parte de la afirmación de que los primeros estados constitucionales no fueron democráticos ni

⁶¹³ *Ibidem*, p. 97-98.

⁶¹⁴ “Justicia constitucional y democracia: el problema de la última palabra”, en *Corte, jueces y política*, Rodolfo Vázquez, compilador, Doctrina Jurídica Contemporánea, Colección dirigida por José Ramón Cossío y Rodolfo Vázquez, Nexos-Fontamara, 2ª. ed., México 2007, pp. 37-50.

liberales y al nacer la democracia pronto adquirió conciencia de su inoperancia sin partidos políticos. Así, para asegurar el funcionamiento institucional del régimen, se estableció en la teoría y en los textos el carácter intocable de ciertos contenidos de la Carta Magna, que no solamente hace perdurable cierta forma de gobierno (la república representativa, democrática y federal, en el caso de México), sino que igualmente determinan las materias “derivadas de las cuestiones fundamentales” que son objeto de numerosas interpretaciones y decisiones y que tienen que ver con derechos “a la vida digna”, a la “privacidad”, a la “no discriminación”, por ejemplo, sujetos a frecuentes interpretaciones y cuestionamientos en los que “no son los miembros de la comunidad ni sus representantes los dueños de la última palabra”. Pedro Salazar nos recuerda la advertencia de Kelsen acerca de que los textos constitucionales debieran eludir las menciones a principios abstractos como la libertad, la igualdad, la justicia, la moralidad, “porque esa fraseología podría provocar que los jueces adquirieran un poder simplemente insoportable”⁶¹⁵. La democracia representativa, sin embargo, difícilmente puede evitar esas y otras abstracciones, dado que las enmiendas constitucionales de una Constitución rígida, al no poder tocar con facilidad los compromisos duros y concretos de la estructura del Estado y en buena medida las competencias y funciones de los órganos estatales, enriquecen los textos en materia de derechos cuyo alcance tiene que ser fijado precisamente por “la última palabra”. Al temor de Kelsen, la doctrina actual, la que ya hemos resumido, y a la que agregamos a Stephen Holmer⁶¹⁶, éste último adiciona un temor más del que también he resumido algunas consideraciones: “¿por qué los jueces de una Corte Constitucional deberían tener el poder de anular las decisiones de los diputados que fueron elegidos democráticamente?” Salazar se suma en su respuesta a la ya conocida de Waldron, al preferir, en caso de tener que optar, la decisión del órgano representativo y democrático, a “una instancia técnica y aristocrática”, que es la de los jueces, que también son falibles “o peor aún, que también poseen una agenda política y una convicción moral personalísima”. El propio Salazar agrega: “pero lo

⁶¹⁵ *Idem.* p. 44

⁶¹⁶ *Cfr.* Salazar, Pedro. *op. cit.*, p. 44-45.

cierto es, que el trabajo de los jueces constitucionales tiene una ineludible dimensión política”, así como que “están inmersos en la lucha política y desempeñan un papel relevante en la misma”⁶¹⁷.

Lo que en el fondo se cuestiona es el protagonismo que la Corte mexicana, como Tribunal Constitucional, ha ganado en sus quince años de existencia y el supuesto riesgo en que ha colocado a la subsistencia de un régimen democrático representativo, al convertirse en una última palabra que controla, pero que carece a su vez de control. En Italia, por ejemplo, la Corte Constitucional “ha sudado la gota gorda defendiendo la democracia” de las huestes parlamentarias de Berlusconi que embisten “las columnas del constitucionalismo democrático”. En México —según el criterio de Salazar—, la Corte se ha vuelto árbitro de las disputas políticas entre poderes, partidos y “niveles” de gobierno, lo que hace que los jueces entren al juego perverso del cabildeo y la seducción. Esto, sin embargo, es inevitable en cualquier democracia, en la que los grupos de presión (lobbies), la opinión pública y el forcejeo partidista son consustanciales al régimen y gozan de amplias libertades para acercarse a los impartidores de justicia. Este papel les viene bien a los jueces, pero no es el ideal: *muy bien que cantabais, dije, mas no que cantabais bien*. El problema que destaca Pedro Salazar es un exceso de poder que vuelve a los ministros de la Corte inmunes a los controles democráticos, por lo que —dice—, “debemos fortalecer la capacidad de decisión de las instituciones representativas”; no restar importancia, pero sí protagonismo al Poder Judicial, que el papel constitucional de los jueces sea “subsidiario y secundario”.⁶¹⁸

Si tomamos en cuenta las prevenciones anteriores, se impone preguntarnos quién controla al controlador. El control de los gobernantes por jueces independientes es una condición de la democracia; pero, ¿Cómo controlar a los jueces? ¿Cómo revisar su comportamiento? ¿Cómo asegurar que en manos de

⁶¹⁷ *Idem*, p. 46.

⁶¹⁸ *Ibidem*, p. 49-50.

los jueces la Constitución está debidamente resguardada? Las respuestas a estas interrogantes las proporciona la propia Constitución. Finalmente, los jueces no son los soberanos, sino que la soberanía se ejerce por cada poder en su conjunto; el único soberano es el pueblo, y la auténtica representación popular está en quienes pueden convertir la voluntad del pueblo en ley, o sea, el Parlamento. Los jueces o la Corte pueden interpretar la ley y la propia Constitución, pero no pueden crearlas ni reformarlas. De allí que cualquier interpretación que implique modificación al texto o espíritu de las normas legisladas, debiera a la vez ser revisada y legitimada por la última palabra del legislador democráticamente elegido. De esta manera, el control de los gobernantes por los jueces alcanzaría un mejor y pleno equilibrio, con el control de éstos por el Congreso, quien fija de este modo las reglas y límites del autocontrol judicial.

Es notable que la visión jurisdiccional del poder de los jueces haga de éstos módulos centrales y condicionados del Estado de Derecho; así, algunas ideas orientadas en ese sentido confirman la autoimagen centralista y creadora del derecho del Poder Judicial.

“La tarea del juez en el contexto moderno es, (...) interpretar las normas y crear derecho. Ya no es la de aplicar automáticamente las disposiciones legales y pronunciar textualmente la palabra de la ley. Ahora su función se extiende a desentrañar y comprender el sentido de la norma para ajustarla a los fines del derecho y hacerlo siempre dinámico, posibilitando su eficacia aun en los momentos en que la ley parezca no responder a las exigencias de la realidad⁶¹⁹.”

O esta otra, muy inteligentemente desarrollada, a partir de la advertencia de que tomemos con cuidado la reactualización de Montesquieu, “en el sentido de que somos [los jueces] *la boca que pronuncia la palabra de la ley*”, considerando que somos *la boca que pronuncia la palabra de la Constitución*, como si la

⁶¹⁹ *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2008*, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen (Magistrado del Tribunal Constitucional de Perú) “El juez constitucional”, Koncad Adenaver Stiftung, p. 19.

Constitución estuviera dada, tuviera sus sentidos claros y nosotros, simple y sencillamente lograríamos extraerla de los textos”. El autor de este texto, José Ramón Cossío Díaz, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de México, agrega:

“Desde este punto de vista, nosotros también decimos que hemos abandonado la idea de Kelsen del *legislador negativo*. Es decir, no declaramos sencillamente la invalidez de las normas en un ejercicio de contraste entre la inferior y la superior y determinamos que vamos a expulsar aquella del ordenamiento jurídico por no ser adecuada a ésta. Coincido con quienes están en contra de seguir sosteniendo esa idea, pero me parece que debajo seguimos operando, o seguimos suponiendo, o nos seguimos explicando nuestra actividad como si fuéramos menos legisladores negativos”.

Para agregar más adelante:

“A mí me parece que, desde el propio Kelsen, esta figura de legislador negativo nunca operó, nunca tuvo una condición de ejercicio claro. Esto se debe a que los tribunales constitucionales, en la medida en que interpretan la Constitución, y en la medida en que abren y cancelan opciones, siempre han sido legisladores positivos”⁶²⁰.

La división de poderes puede analizarse desde la perspectiva de las relaciones Parlamento-Gobierno, lo que da lugar a diferentes tipos de regímenes políticos o formas de gobierno en la democracia liberal —social— constitucional (Parlamentario, presidencial, semipresidencial y de Asamblea: Convencional y Directorial; o bien desde la óptica del control que ejercen las jurisdicciones (jueces y tribunales) sobre los gobernantes (ejecutivo y legislativo), para que éstos actúen dentro de los límites de derecho, “es decir, aplicando el principio de legalidad”. Los tribunales y los jueces tienen como objetivo primordial “ordenar las dimensiones jurídicas entre particulares ... y reprimir las infracciones a las leyes penales” — dice Duverger—, pero también controlan a los gobernantes.⁶²¹ Para comprender lo

⁶²⁰ *Idem*, “La función constitutiva de los tribunales constitucionales y la división de poderes”, p. 106-107.

⁶²¹ Duverger, Maurice. *op cit*, p. 158.

que implica este control es necesario referirnos a algunos aspectos que se derivan del principio de la división de los poderes del Estado.

- a) **Poder, función y órgano:** Cada poder del estado implica cuando menos tres categorías jurídicas: la función, el órgano que la realiza y la competencia de la que está investido. La función y la competencia son dos elementos del órgano: la primera se refiere a la actividad primordial que realiza éste desde el punto de vista material (p.e., el legislativo *hacer leyes* y el judicial *juzgar casos*) y desde el punto de vista formal (procedimiento legislativo o proceso legislativo, en el primer caso; y proceso y procedimiento jurisdiccional en el segundo). La competencia es el ámbito y límites dentro de los que el órgano realiza su función (p.e., civil, mercantil, penal, laboral, administrativo, federal, local, por circuitos y distritos, etc.)

Tratándose del Judicial, su poder se manifiesta por su capacidad de realizar en forma exclusiva ciertas funciones que excluyen a otros órganos, a los cuales les está vedada esa actividad o si la realizan no logran los alcances y efectos del Poder Judicial. Es el caso de sus poderes de *interpretación*, de *decisión ejecutoria* y la *autoridad de cosa juzgada*.⁶²²

Según Duverger⁶²³, el *poder de interpretación* contiene al mismo tiempo el poder de crear derecho. Ante textos legales oscuros o ambiguos, pueden descubrirse varios o diferentes sentidos de los mismos. “los jueces —dice el tratadista— al escoger uno de ellos crean el derecho tanto como lo aplican”; lo mismo ocurre con las llamadas lagunas de la ley, o sea, que las leyes no prevén todos los supuestos o hipótesis posibles, en cuyo caso los juzgadores deberán colmar esas ausencias normativas, pues no pueden “escudarse tras el silencio de los textos para negarse a juzgar”. Así, la jurisprudencia de los jueces participa en

⁶²² *Idem*, p. 159-160.

⁶²³ *Ibidem*, p. 158 y s.

la creación del derecho, lo cual les otorga un gran poder, el que tenemos que reconocer que es un poder político. Este poder, sin embargo, está sujeto a reglas técnicas muy estrictas, cuya observancia es a la vez juzgada o revisada por los propios jueces en instancias que implican jerarquías técnico-políticas, que van, desde los jueces de primera instancia hasta el tribunal supremo, encima del cual no existe instancia superior. El constitucionalismo moderno, no obstante, permite en ciertas materias y circunstancias no sólo la aplicación directa por los jueces de los tratados y convenciones internacionales, sino el sometimiento de decisiones de los tres poderes estatales a los tribunales u organismos supranacionales.

Hay que distinguir, a este respecto, entre la interpretación legal y la interpretación de la Constitución, pues no son aplicables a ambas todas las reglas técnicas respectivas ni todos los principios jurídicos. “En el caso de la ley se tiene, en primer término —dice Naranjo— que existe el principio de que la ley *posterior* en el tiempo deroga a la anterior, y asimismo, que la ley *especial* prevalece sobre la general, en tratándose de la misma materia. En el caso de la Constitución ello no es así —agrega—, porque, por una parte, aunque la codificación constitucional lleve un orden numérico, jamás puede decirse que un artículo posterior dentro de la Carta prevalezca sobre uno anterior, así resulten contradictorios, como a veces ocurre⁶²⁴. Tampoco puede decirse que una norma de tipo especial (v. gr., la que consagra un derecho específico) prevalezca sobre una de carácter general (v. gr., la que consagra la prevalencia del interés general sobre el particular o individual).

Y debe tenerse en cuenta también que la Constitución no es un cuerpo de normas homogéneo sino heterogéneo, que contiene diversidad de materias, de preceptos, de valores, de principios. Respecto de estos últimos —concluye el

⁶²⁴ Es el caso de la reciente reforma artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al establecer reglas para las remuneraciones de los servidores públicos y poner como tope el ingreso “nominal” del Presidente de la república, (llamada periódicamente *ley de salarios máximos*), puso en clara contradicción este precepto con el 94 (en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales) pero obligó a reducir el ingreso de ministros y consejeros, contraviniendo el principio universal de que tal percepción “no podrá ser disminuida durante su encargo”, como lo establece el último artículo invocado.

autor colombiano—, por ejemplo, ¿cómo interpretarlos? Para ello muchas veces resulta inapropiada la interpretación gramatical y debe apelarse, en cambio, a la sistemática”.⁶²⁵

Los elementos técnicos y doctrinarios de la interpretación constitucional, que es la que interesa a este capítulo, son los *principios*, los *métodos* o *sistemas* y los argumentos interpretativos.

Enumero los principios reconocidos doctrinariamente, los cuales son generalizaciones racionales, lógicas y filosóficas a las que se sujeta la actividad interpretativa de los jueces, y que son los siguientes:

- a) *Principio de la unidad de la Constitución*
- b) *Principio de concordancia práctica*
- c) *Principio de la eficacia integradora de la Constitución*
- d) *Principio de la fuerza normativa de la Constitución*
- e) *Principio de la adaptación a las circunstancias*

En cuanto a los métodos o sistemas de interpretación constitucional, son las reglas lógico-jurídicos que conducen a encontrar el sentido y la aplicabilidad al caso concreto de las normas constitucionales específicas, de los principios y valores que contiene, o de ser texto integral como orden normativo y sistema político supremo. La clasificación de aquéllos, según Naranjo⁶²⁶, es la siguiente: “Según la fuente, tenemos la interpretación auténtica, la doctrinaria, la judicial y la oficial; según los métodos empleados, figuran la literal, la lógica y la sistemática; según la amplitud y la eficiencia, tenemos la restrictiva, la extensiva y la analógica; según los antecedentes, referencias o indicadores, la histórica, la política, la

⁶²⁵ Naranjo Meza, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, octava edición, Ed. Temis, Bogotá, 2000, p. 407 y s.

⁶²⁶ *Idem.* p. 410

evolutiva, la teleológica o la conforme a la Constitución”⁶²⁷ Estos métodos pueden utilizarse individualmente o combinarse, según las exigencias del caso.

Por su originalidad, hay que destacar los planteamientos de Linares Quintana⁶²⁸, quien propone un conjunto de reglas de interpretación constitucional, como “las que refieren a que en tal interpretación *debe prevalecer* el contenido teleológico y finalista; que debe utilizarse un criterio amplio, literal y práctico; que debe considerarse la ley suprema como un conjunto armónico de disposiciones y principios; que deben tomarse en cuenta no sólo las condiciones y necesidades existentes en el momento de la sanción, sino también las imperantes en la época de la aplicación, etcétera”⁶²⁹. Aquellos autores explican igualmente que el intérprete constitucional requiere de una particular “sensibilidad” y conocimiento de las “condiciones sociales, económicas y políticas existentes en el momento en que se pretende desentrañar el sentido mismo de los preceptos supremos”. Dado lo anterior, la interpretación debiera poseer “aspectos peculiares, que le otorgan una autonomía tanto dogmática como de carácter práctico”, de manera que se ha transformado en una labor altamente técnica “que requiere de sensibilidad jurídica, política y social”, que se le atribuye a los jueces ordinarios (sistema difuso), o a los magistrados constitucionales (régimen concentrado). Mediante este sistema técnico se puede desentrañar el verdadero carácter de las normas constitucionales por su mayor *abstracción* o *generalidad*, su contenido *variable* (R. Stammler), y a la “*extensión axiológica*” que inviste al intérprete constitucional.

La independencia del Poder Judicial es el resultado formal y práctico del acatamiento u obediencia de sus decisiones. Esto significa que, además de “definir el derecho”, el poder jurisdiccional consiste “en sacar las consecuencias del derecho así enunciado, es decir en aplicarlo”.⁶³⁰ Las sentencias de los tribunales contienen siempre la orden de ejecutar las obligaciones que se derivan

⁶²⁷ *Ibidem*

⁶²⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *op. cit.*, p. 166-167 y s.

⁶²⁹ *Idem*, p. 167.

⁶³⁰ Duverger, Maurice, *op cit*, p. 159-160.

de ellas, a cargo de los sujetos condenados en litigio; las sentencias son “ejecutorias” y obligan no sólo a ciudadanos y particulares, sino también a cualquiera de las autoridades públicas, desde el jefe del Estado y del gobierno, hasta los más modestos empleados estatales. Así, las autoridades del poder ejecutivo están obligadas a aplicar las decisiones jurisdiccionales, y el mismo Poder Legislativo, Parlamento o Congreso, se inclinan hacia el Poder Judicial “si los tribunales declaran inconstitucional una ley votada por él”.⁶³¹ Es tan fuerte este poder de decisión ejecutivo, que la desobediencia puede acarrear sanciones muy graves, como las que contienen las fracciones XVI y XVII del artículo 107 de la Constitución Mexicana, que castigan con la destitución y con la consignación penal, a quienes incumplen las sentencias de amparo injustificadamente, o desobedecen un auto de suspensión del acto reclamado.

No cabe duda que tal poder jurisdiccional trasciende los aspectos jurídicos y materiales, y se integra a los controles políticos derivados de la división de los poderes.

Finalmente, el Poder Judicial se manifiesta también por lo que se conoce como “la autoridad de cosa juzgada”; significa que los asuntos sobre los que haya tomado una resolución definitiva no pueden ser planteados de nuevo; o sea, que la palabra de los jueces tiene la fuerza de verdad legal y es por ello inamovible. Esta regla puede ser exceptuada por el derecho de gracia o indulto que posee el Jefe de Estado y la reducción de penas que pueden conceder los propios gobernantes o las autoridades judiciales; asimismo, sin que esto afecte el carácter determinante de la resolución jurisdiccional, una ley posterior puede otorgar beneficios al sentenciado que modifiquen la calidad o intensidad de las penas o sanciones. Se reconoce, sin embargo, que en materia de libertad, las personas tienen en todo tiempo el derecho de apelar a las revisiones correspondientes.

⁶³¹ *Idem.*

4.3. El proceso de presión

El estudio de los grupos de presión, cuyos clásicos Jean Meynaud, Jacqueline B. de Celis, V.O. Key y el propio Duverger contribuyeron a su comprensión y a su explicación sociopolítica, ha sido desplazado por la irrupción conceptual (y política) de la sociedad civil, que si bien tiene en los grupos (no gubernamentales) su mejor fachada, posee en los individuos a sus actores centrales. El proceso de presión se puede entender, en el contexto del tema del capítulo, como aquel conjunto de acciones concatenadas que se realizan por grupos sociales o individuos, que tienen por finalidad orientar, condicionar o limitar la actuación del gobernante en favor de los intereses propios. El objetivo principal del proceso de presión puede tener dos vertientes: puede pretenderse que la decisión del detentador del poder estatal radique en la *acción* o en la *omisión* de determinadas acciones, para las que se encuentra constitucional o legalmente facultado. Obligar a la acción y actuar sobre la omisión, para provocarla o para impedirarla, es el propósito funcional (o disfuncional) del proceso de presión.

Es cada vez más frecuente que el gobernante se vea forzado por grupos de la sociedad para modificar, delinear o abstenerse de realizar determinadas acciones legalmente autorizadas⁶³². En la medida en la que se incrementa la democracia participativa y la sociedad se organiza en grupos demandantes; en la medida en la que el desarrollo económico se hace acompañar de una mayor organización social; en la medida en que ser ciudadano va más allá del mero acto electoral de la votación para configurar a un ente multidimensional que no sólo reclama derechos, sino que los ejercita y los crea; en la medida en la que la realidad social y política está vinculada y reflejada en la Constitución, el gobierno

⁶³² Uno de los ejemplos más notables, ocurrido en México a principios del gobierno presidido por Vicente Fox, fue la presión que llevaron a cabo grupos armados pertenecientes a la comunidad de San Mateo Atenco, que se opusieron a la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, cuya ubicación se había planeado en la demarcación territorial de su comunidad. A pesar de que la presión se llevó a cabo fuera de los márgenes de la ley, cerrando vialidades importantes del Distrito Federal y del Estado de México, se logró el propósito de que la autoridad diera marcha atrás en un proyecto que ya había sido presupuestado y autorizado.

no es únicamente del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, sino también **con** el pueblo, es decir, la autoridad gubernamental está sujeta al escrutinio permanente de la sociedad y de sus grupos. La presión, como proceso político, contribuye a limitar el poder de los gobernantes bajo el cobijo de la democracia y de las garantías constitucionales a la libertad. Hay quienes consideran que la presión sobre el gobierno es un obstáculo al diálogo y una coacción sin derecho, pero esto implica una confusión conceptual y sociológica. Presionar no es coaccionar, a menos que la demanda se acompañe de violencia o de amenaza, en cuyo caso el estado puede ejercer la represión legítima, nunca deseable. El diálogo debe buscarse hasta donde sea posible; la represión sólo debe usarse cuando sea legalmente necesaria. La Constitución es el puente, en consecuencia, entre la posibilidad del derecho (o la ley) y la necesidad de la fuerza.

El proceso de presión constitucionalmente admitido, es un fenómeno sociopolítico de influencia y una relación jurídica de ejercicio de libertades y derechos públicos subjetivos frente a la autoridad. Esta tiene como defensa la atribución legal de su competencia, de manera que a la demanda de acciones u omisiones al margen o fuera de la ley, la Constitución agrega el principio de legalidad y el Estado de Derecho. Por tal razón, cuando la opinión pública coincide con la presión, es el momento de revisar las políticas y las normas vigentes para promover su modificación, eliminación y sustitución por otras. En todo caso, es obvio que el proceso de presión tiende a desequilibrar las relaciones de autoridad y de poder, en tanto que la norma constitucional procura devolver la armonía en entredicho. Se trata de un proceso que constituye una limitación a los gobernantes a partir de la organización social de grupos.

4.3.1 La libertad de organización de grupos.

Independientemente de las concepciones filosóficas y morales sobre las libertades individuales, como derechos o prerrogativas del ser humano en sociedad, encuentran su origen en la idea misma de limitación a los gobernantes,

la cual, como lo señala Maurice Duverger, es relativamente moderna, ya que en el siglo XVIII los adversarios de las monarquías absolutas y las ideas de separación del gobierno y la religión, dan como resultado la concepción y reconocimiento de las libertades públicas y su más célebre expresión, la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, proclamada en el contexto de la Revolución francesa.⁶³³ De esta declaración se destacan los siguientes artículos relacionados directamente con la libertad:⁶³⁴

- El artículo 1 establece los atributos de libertad e igualdad en derechos, con los que los hombres nacen y permanecen.
- Los artículos 4 y 5 intentan definir y circunscribir la libertad:

Artículo 4.- La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no daña a los demás. Así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley.

Artículo 5.- La ley no puede prohibir más que las acciones dañosas para la sociedad, todo lo que no es prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ésta no ordena.

- Los artículos 7, 8 y 9 precisan las características de la libertad individual: presunción de inocencia e irretroactividad de la ley;
- Los artículos 10 y 11 se refieren a la libertad de opinión, de prensa y de conciencia.

Concretamente los derechos relacionados con la libertad son:

- Libertad, como hecho contrario a la esclavitud y más específicamente a la servidumbre, comprensible solamente en el contexto de la sociedad

⁶³³ Cfr. Duverger, Maurice. *op cit*, pp. 206 y siguientes.

⁶³⁴ Cfr. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>.

feudal en el cual había una cantidad enorme de campesinos sometidos, por deudas, a la servidumbre en relación con los señores feudales.

- Libertad, como posibilidad de hacer cualquier cosa, siempre y cuando no perjudique a otro, hecho en el cual encontramos una “justificación suave” de la libertad, no radical.
- Libertad garantizada y, al mismo tiempo, circunscrita y limitada por la ley, como entidad abstracta y universal, dejando fuera la posibilidad de que hubiera circunstancias que la restringieran de manera arbitraria, consecuencia del capricho de un señor feudal que no tenía que dar cuentas de su conducta a nadie.
- Libertad de expresión, complementada con la garantía de no ser molestado en virtud de opiniones emitidas.
- Derecho a la propiedad privada (que tras de sí deja manifiesta la idea de libertad de empresa).

Tres fueron las áreas fundamentales en las cuales se desarrolló el programa ideológico-político de la Revolución Francesa: la libertad, la propiedad privada y el imperio de la ley. Dentro de la primera, hay dos ámbitos muy importantes: la libertad corporal y la libertad de expresión. Por otro lado, existe una justificación intermedia de la propia libertad; si bien hay un reconocimiento de ella como un derecho natural, al mismo se le imponen determinados límites, siendo la imposibilidad de dañar a otros el más importante.

Tal vez la fundamentación radical de la libertad no tiene un sustento fáctico muy consistente; muchos de los descubrimientos actuales de la ciencia han puesto en tela de juicio esa validez; por ejemplo, Wolf Singer, afirmó que desde el punto de vista neurobiológico, el ser humano carece de libre albedrío, ya que el

cerebro es el encargado de tomar las decisiones. “... aquello que el ser humano experimenta como una decisión, no es otra cosa que la justificación posterior de cambios de estado que de cualquier forma sucederían, porque la información para tomar decisiones se basa en la experiencia propia.”⁶³⁵ Siguiendo una idea de Fernando Savater al definir la libertad, se diría que ésta consiste en hacer lo que a uno le place, siempre y cuando se asuman las consecuencias de los actos, lo cual constituye una limitante más concreta que el no dañar, especialmente en el contexto actual.⁶³⁶ En el caso de la justificación de “núcleo duro”, se rechaza cualquier tipo de limitante, e incluso, rechaza cualquier elemento en el seno de la organización política que pudiera estar en contra de la libertad. La libertad otorgada en la primera etapa del liberalismo, fue una libertad limitada; a pesar de tener una justificación de “núcleo duro”, negaba determinados ámbitos de libertad porque se oponían a otras libertades, el caso concreto, el de la libertad de asociación, especialmente si estaba consagrada a la lucha por la situación de los obreros (asociaciones mutualistas y sindicatos), porque se consideraba que eran un peligro y atentaban en contra de la libertad de empresa. Sin embargo, en el ámbito de las asociaciones de corte político, siempre y cuando no tuvieran dentro de su programa la pretensión de defender los derechos de la clase trabajadora, eran vistas con simpatía y eran permitidas. La libertad de asociación fue una consecuencia de las ideas primigenias de la revolución francesa, ésta no puede concebirse sin la formación de grupos humanos con intereses e ideas comunes que fueron defendidos a lo largo de todo el proceso revolucionario. La idea más o menos contemporánea de libertad deviene directamente del liberalismo, y toma nuevo auge con el neoliberalismo, el cual no ha sido muy riguroso en volver hacia los planteamientos liberales originales que motivaron un rico intercambio con otras doctrinas. Interesará entonces la justificación que se pueda dar de la libertad, más allá del utilitarismo. En este nuevo esquema se tendrá que conciliar la contradicción que había en el liberalismo original de favorecer la libre asociación y,

⁶³⁵ Cfr. <http://www.colmed5.org.ar/Noticias/albedrio.htm>.

⁶³⁶ Cfr. Savater, Fernando. *Ética para amador*, Ariel, México, 1991, passím.

por otra parte, prohibir y combatir la formación de sindicatos y organizaciones mutualistas.

En el contexto de la democracia en un Estado de Derecho y de la idea de la democracia participativa, no deberá haber cortapisa para las asociaciones, especialmente aquellas que tengan como una de sus tareas fundamentales el recordar a los integrantes de los órganos de gobierno, que la actuación del gobernante se encuentra limitada expresamente por el derecho y por una serie de mecanismos que permiten presionar, desde el marco jurídico nacional, a los órganos de gobierno no sólo cuando no cumplen con sus funciones, sino aún cuando las tareas o programas gubernamentales estén apoyados en la ley y legitimados por una posición política-ideológica. Esto es así, porque la democracia significa pluralidad; ésta, tolerancia y, en el contexto político da lugar, primero, a la oposición y luego a la presión de los grupos a quienes tales decisiones afectan. En una sociedad libre, dividida en clases y sectores sociales diferenciados, la lucha y el conflicto son su peculiaridad más destacada. El Estado y el gobierno actúan en busca del consenso, pero sus decisiones se exponen a controversia, a la influencia poderosa, a la negociación legitimadora, es decir, a la *presión*. En consecuencia, todo régimen constitucional implica siempre la perspectiva de la acción-reacción-apoyo, lo cual significa que el proceso de gobierno va siempre acompañado de la posibilidad o tendencia sociopolítica del conflicto y la presión, pero también de procesos de apoyo que pueden ser constitucionales (la ley, los juicios de tribunales, la represión legítima), o circunstanciales, como la opinión pública y las manifestaciones populares. Existe por lo tanto un contexto de libertades que permiten la acción para apoyar, oponerse y presionar a las autoridades sin temor a la represión o a la pérdida de esa libertad. Esto significa que la libertad en sentido jurídico existe únicamente en los marcos de la legalidad, tal como lo expresan los legisladores o según lo interpretan los jueces. Esto significa que la presión de los grupos a las autoridades implica el derecho de

aquéllos a formular su propia idea de la ley⁶³⁷ y de su interpretación, frente a la libertad del gobernante para ejercer el poder, es decir, para ejecutar la ley. Conviene a este respecto transcribir dos párrafos de la Enciclopedia Jurídica Mexicana⁶³⁸ que culminan la voz *libertad*:

IV. En sentido jurídico, la libertad es la posibilidad de actuar conforme a la ley. El ámbito de la libertad jurídica comprende: obrar para cumplir las obligaciones, no hacer lo prohibido, y hacer o no hacer lo que no está ni prohibido ni mandado. Esta concepción supone que la ley es un mandato racional, de modo que el actuar conforme a la ley equivale a actuar conforme a la razón. Esta equivalencia se da propiamente en la ley natural, lo cual no es más que lo que la misma razón prescribe al hombre como norma de obrar en orden a su perfeccionamiento integral. Respecto del derecho positivo, puede darse o no esa equivalencia entre razón y ley. La libertad jurídica en relación al derecho positivo consiste, entonces, en la posibilidad de obrar conforme a la ley positiva en tanto ésta sea conforme con la ley natural. Entendida así, la libertad jurídica implica la posibilidad de resistencia frente a la ley injusta.

En el derecho constitucional se habla de algunas “libertades” fundamentales, como la libertad de imprenta, la libertad de educación, la libertad de tránsito, etc. Aquí, la palabra libertad denota un derecho subjetivo; es decir, el derecho que tienen las personas de difundir sus ideas, a educar a sus hijos, a entrar y salir del país, etc. Mientras se respeten esos derechos en una sociedad determinada, podrá decirse que los hombres actúan en ella con libertad, ya que los derechos de la persona humana son expresión de la ley natural, y la libertad jurídica, como ya se dijo, consiste esencialmente en la posibilidad de obrar conforme a esa ley natural.

Constitucionalmente, el proceso de presión son los hechos sociopolíticos que implican la pretensión de grupos, organizaciones y asociaciones de lograr que los gobernantes realicen y adopten acciones y decisiones que no adoptarían o realizarían si ejercieran su poder sin esas manifestaciones o presiones. Es obvio que no existe presión cuando el gobierno está dispuesto a cumplir sin coacción el orden constitucional y el mandato de las leyes. Sin embargo, es muy importante reconocer que la omisión y la tardanza, o la parcialidad en la ejecución de decisiones es un factor frecuente de presiones de grupos para obligar a los gobernantes a ejercer el gobierno. Así pues, los derechos y libertades que se ponen en juego en el proceso de presión son los de asociación, reunión, petición y

⁶³⁷ Este argumento es parte del fundamento filosófico del derecho a la *iniciativa popular o ciudadana*.

⁶³⁸ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IV, Letras F-L, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Editorial Porrúa, 2ª. edición, México, 2004. p. 964-965.

expresión, como los de acción inmediata que ponen en escena el orden constitucional y su eficacia.

4.3.2. Los grupos de presión.

Los conocidos como “grupos de presión”, se destacan de entre la generalidad de las agrupaciones sociales por el propósito esencial o accesorio de influir en el diseño, dirección, o determinación de las políticas públicas y las decisiones estatales. En una primera aproximación el concepto de “grupo de presión”, puede entenderse como tal, a la asociación u organización de personas o de diversos grupos que, sin tener fines exclusiva o esencialmente políticos, tratan de influenciar a quienes detentan el poder (órganos ejecutores del poder del Estado), con la finalidad de beneficiar o satisfacer intereses comunes de sus integrantes. Al tratar el tema de grupos de presión, en el *Diccionario de Política* coordinado por Bobbio y Matteucci, Gianfranco Pasquino aclara que, aunque generalmente se hace referencia indistinta a los grupos de interés y los grupos de presión, el término más correcto es este último, ya que un grupo de interés puede ser cualquier grupo social que se constituya con determinado objetivo⁶³⁹. En este entendido:

Los grupos de presión, a diferencia de los grupos de interés, influyen en el gobierno o en la opinión pública a la hora de hacer uso de la presión para reivindicar, defender o cumplir sus intereses. A diferencia de los partidos políticos, los grupos de presión no tienen como finalidad asumir el poder y no defienden intereses de una generalidad de personas, sino que tratan de obtener privilegios especiales para sus líderes y sus miembros.⁶⁴⁰

Un elemento fundamental que caracteriza tanto a los grupos de interés como a los de presión, es que no tienen la pretensión de obtener el poder político, ejercen de hecho un poder en la sociedad, el cual es generalmente económico o un poder de facto y, dado que muchos de sus mecanismos en el ejercicio del

⁶³⁹ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores, S.A., España, 1982. Voz: “grupos de presión”.

⁶⁴⁰ “Grupos de presión” en Enciclopedia Encarta, *loc cit.*

poder, no se encuentran dentro de los márgenes del sistema normativo, sino que operan en ocasiones fuera de ellos, no tienen el propósito de ser demasiado públicos, por lo que no buscan abiertamente obtener el poder. La existencia de los grupos de presión es un fenómeno relativamente reciente, se dice que surgieron en la Alemania imperial y en la Francia republicana, aunque es a partir de la II Guerra Mundial, cuando se generalizan en Europa y Estados Unidos. En los estados modernos defienden su estatus adquirido y en determinados sistemas de gobierno tienen un papel fundamental en el equilibrio social.⁶⁴¹ Gallino describe a los grupos de interés como colectividades (es decir, no llegan a ser “grupos” en el sentido sociológico estricto), conformados en torno a temas económicos, profesionales, así como las agrupaciones étnicas, religiosas, deportivas, de actividades recreativas, fracciones de clase o de estratos sociales, y operadores de los sectores de la industria, la agricultura o los servicios, etc., que se movilizan y actúan deliberadamente para defender y afirmar sus intereses primarios o secundarios, frente al Estado⁶⁴² y en ocasiones particularmente frente al resto de la sociedad organizada.⁶⁴³

A diferencia de los grupos de presión, que se estructuran de una manera consistente y que tratan de utilizar ambas vías, tanto los caminos trazados institucionalmente por las normas, como el camino que se encuentra al margen de las mismas, y que además pueden estructurarse de una manera más o menos permanente, los simples grupos de interés suelen ser más transitorios,

⁶⁴¹ *Idem.*

⁶⁴² Gallino, Luciano. *op. cit.*, p. 473.

⁶⁴³ En el caso de la realidad nacional mexicana, los grupos de interés cobran especial relevancia en el escenario político y económico, especialmente porque han demostrado su importancia en la defensa de sus pretensiones frente al poder público en la gestión. En ocasiones, incluso, grupos que de inicio pueden tener intereses contrapuestos en su actividad original, encuentran uno en común, uniéndose para ejercer su defensa de manera más eficaz. Probablemente el ejemplo más significativo de los últimos tiempos en el contexto del escenario político nacional, fue la unión que hicieron en la defensa de sus intereses, las dos principales televisoras privadas de México, frente a una reforma legislativa que tenía como propósito hacer la competencia electoral más justa y establecer determinadas restricciones para la contratación de publicidad electoral en los medios de comunicación. En esta defensa, se llegó al extremo de calificar la pretensión gubernamental como una violación a la libertad de expresión.

probablemente se conforman sobre la base de coyunturas y una vez superado el evento que los convoca, o la crisis que los aglutina, suelen desaparecer. Para perseguir eficazmente sus objetivos, los integrantes de un grupo de interés producen normalmente, en sus propias filas, varias formas de asociación y de organización, como instrumentos activos de representación en el sistema político y en el sistema económico. Los grupos de interés llegan a veces a solicitar la participación directa en la dirección de la sociedad; pero, prefieren permanecer fuera de las estructuras constitucionales, de las asociaciones como los sindicatos, de las órdenes profesionales, de las uniones industriales o de las cámaras de comercio. Conceptualmente la diferencia entre el grupo de presión y el grupo de interés, suele ser no muy clara, especialmente cuando se trata del análisis concreto de las sociedades, en virtud de que los diversos grupos que integran la sociedad no siempre deciden actuar dentro de los márgenes del marco jurídico. Habrá ocasiones en que se comporten como un grupo de presión, negociando de una manera fuerte y consistente la protección de sus intereses y, posteriormente a esa negociación, volverán a su categoría de grupos de interés organizados en la sociedad bajo mimbretes relativamente insignificantes o inocentes. La objeción principal al uso del término “grupo de interés” y la preferencia al término “grupo de presión”, es que en realidad significa todo y nada, porque todo grupo tiene intereses, aún cuando no en todos los casos se constituye con base en ellos (los pueden constituir, por imposición o por accidente, individuos que antes de entrar a formar parte de él no tenían ningún interés común).

4.3.3. Grupos de presión y partidos políticos.

Expuesto lo anterior, otras obligadas referencias al abordar el tema de los grupos de presión, son los partidos políticos, la relación que existe entre ellos, así como las diferencias sustanciales entre ambos, a fin de ubicarlos en su exacta dimensión e influencia dentro del proceso de toma de decisiones del Estado.

Según Maurice Duverger la diferencia entre grupos y partidos puede realizarse con relativa facilidad, en razón de que *“dos caracteres esenciales permiten distinguir casi siempre a los partidos políticos de los grupos de presión. Por un lado, la forma de participación en las luchas políticas, por otro, la naturaleza de las solidaridades sobre las que reposan respectivamente”*.⁶⁴⁴

De conformidad con el primer criterio de distinción, debe tomarse en cuenta que los partidos políticos tienen como objetivo fundamental la conquista y participación en el ejercicio del poder estatal; en tanto que, los grupos de presión únicamente pretenden influenciar las decisiones de los órganos de poder, con el fin de colocar a sus intereses específicos dentro de los temas o cartera de atención en el ejercicio de este poder. Por lo que se refiere a la naturaleza de las solidaridades, factor que destaca Duverger como segundo criterio de distinción, debe tenerse en cuenta que los grupos de presión funcionan o descansan en la base de la defensa de intereses particulares; es decir, se integran de acuerdo a determinado rol social que desempeñan las personas (mujeres, deportistas, trabajadores, jóvenes, ecologistas, homosexuales, campesinos, etc.), adquiriendo así el carácter de organizaciones corporativas; mientras que, la base de integración y actuación de los partidos políticos, son los ciudadanos, la sociedad en general, respecto de pretensiones en cuanto al régimen político y a los temas globales del orden nacional, independientemente de los intereses particulares de sus miembros.

Según García-Pelayo *“existe compensatoria entre ambos (grupos de presión y partidos políticos), pudiendo afirmarse que, mientras más fuertes y representativos de los intereses de los núcleos sociales sean los partidos, menos extensión tienen los grupos de presión. Esto explica que sean relativamente escasos en Inglaterra; más fuertes, quizá, en Francia, y fortísimos en Estados*

⁶⁴⁴ Duverger, Maurice. *Sociología Política*, op. cit., p. 305.

*Unidos, dado el carácter ideológicamente inconsistente y de patronazgo que tienen los grupos en este país”.*⁶⁴⁵

La categoría “grupos de presión” se encuentra delimitada menos claramente que la categoría “partidos políticos”, pues éstos son organizaciones exclusivamente consagradas a la acción política; en otras palabras, los partidos no son más que partidos (Duverger). Por el contrario, la mayoría de los grupos de presión son organizaciones no políticas, cuyas actividades esenciales son la presión sobre el poder. Toda asociación, todo grupo, toda organización, incluso aquellos cuya acción normal se halla alejada de la política, pueden actuar en tanto que grupo de presión, en ciertos terrenos y en ciertas circunstancias.

1. A partir de lo anterior y siguiendo a Duverger, podemos hablar de grupos exclusivos y grupos parciales.
 - a) Un grupo de presión es exclusivo si se ocupa únicamente de actuar en el dominio político, de hacer presión sobre los poderes públicos. Tales son los *lobbies*, organizaciones especializadas en las intervenciones ante los parlamentarios, los ministros, los secretarios de Estado, y los altos funcionarios.
 - b) Un grupo es “parcial” si la presión política no es más que una parte de su actividad, si posee otras razones de existencia y otros medios de acción.

Algunos grupos “exclusivos” no son más que organismos técnicos, que actúan por cuenta de otros que son “parciales”. Los *lobbies* han llegado a constituirse en organizaciones especializadas que prestan sus servicios a cualquier grupo (aún de presión), siempre que reciban como contraprestación un pago. Entonces, la verdadera presión proviene de

⁶⁴⁵ García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1999, p. 197.

quienes contratan a los *lobbies*, no de los propios *lobbies*. En consecuencia, los grupos exclusivos confiesan raramente su carácter, tratando de adquirir el estatus de asociaciones con objetivos más amplios y prestigiosos, o sea, de aparecer ante el público como grupos parciales. Es cierto, además, que los grupos totalmente exclusivos en definitiva son raros; ello puede deberse a la falta de una regulación legal que los legitime.

2. La segunda distinción para Duverger debe hacerse entre grupos *privados* y grupos *públicos*.

a) Los diferentes servicios (secretarías, ramos, organismos) se encuentran generalmente enfrentados por rivalidades de influencia más o menos ásperas. En esta lucha, cada uno de ellos actúa como grupo de presión, con respecto al gobierno y a las Cámaras del Congreso. Se conducen así como grupos de presión públicos, que se opondrían de este modo a los grupos privados, los cuales corresponden a la noción tradicional de grupos de presión.

b) La distinción entre grupos públicos y grupos privados no es muy precisa, porque la evolución de los Estados tiende a debilitarla. Las fronteras entre lo *público* y lo *privado*⁶⁴⁶ son cada vez menos claras. La noción de grupos de presión públicos choca a los teóricos clásicos del Estado, para quienes la unidad del poder del Estado y de la organización estatal es un don sacrosanto. Para ellos, la tendencia de las administraciones a constituirse

⁶⁴⁶ Una muy interesante distinción entre lo *público* y lo *privado* puede estudiarse en el opúsculo *Estado, gobierno y sociedad* de Norberto Bobbio (*Breviarios*, Fondo de Cultura Económica, México, novena reimpresión, 2002), cuyo primer capítulo denomina: La gran dicotomía: público/privado, la cual comprende otras dicotomías: *Sociedad de iguales y sociedad de desiguales; ley y contrato; justicia conmutativa y justicia distributiva*; lo cual se relaciona a la vez con el contraste entre lo *público y secreto y publicidad y poder invisible*, de lo que Bobbio afirma: "Conceptualmente, el problema de la publicidad del poder siempre sirvió para mostrar la diferencia entre las dos formas de gobierno: la república, caracterizada por el control público del poder y en la época moderna por la formación libre de una opinión pública, y el principado, cuyo método de gobierno contempla el recurso de los *arcanimperii*, es decir, al secreto de Estado que en un Estado de Derecho moderno solamente está previsto como remedio excepcional (p. 33 y 34)

en grupos de presión es un fenómeno patológico, que exhibe una grave crisis del Estado. Según esta posición, únicamente los grupos privados podrían considerarse como verdaderos grupos de presión.

Es muy importante ubicar a los *lobbies* en la categoría de “oficinas técnicas de presión”. Si el *lobby* es realmente una oficina técnica, semejante a un despacho de abogados o a una agencia de publicidad que alquila sus servicios a cualquiera, sin preocuparse de las orientaciones políticas espaciales de los que piden intervenir cerca de las administraciones, el gobierno y el Congreso o Parlamento, no se tratará de un grupo de presión propiamente dicho, sino de una organización o empresa que está en el mercado de los servicios y que sirve a los grupos de presión como medio de acción. Sería diferente si el propio *lobby* tuviese una inclinación política o social, o si no aceptase presionar más que en provecho de los grupos que gozasen de su simpatía, rechazando a hacerlo en los demás casos. Entonces se trataría de un verdadero grupo de presión.

3. La misma distinción debe hacerse entre grupos de presión y oficinas o despachos de propaganda o de publicidad. Los grupos de presión y los propios *lobbies* pueden hacer uso de la propaganda especializada, como ocurre con los partidos políticos y los candidatos.

Los periódicos y agencias de información, el radio y la T.V.; el propio internet, son la mayoría de las veces empresas comerciales, creadas con el fin de ganar dinero. No son esencialmente medios políticos o educativos; no son grupos de presión, pero pueden servir a éstos y ser instrumentos de labor de *lobby*. Ciertamente la propaganda es una “coacción con anestesia”, pero sus motivaciones y propósitos son bien diferentes a los de los grupos de presión. Los medios de acción de los grupos de presión pueden contribuir a su confusión con los *lobbies*. En efecto, la acción directa a nivel del poder puede ser abierta u oculta. La primera se vincula con la exigencia de cumplimiento de compromisos a

candidatos durante las elecciones. La acción discreta puede consistir en el financiamiento de las elecciones y la ayuda material a los partidos políticos. En cuanto a la forma de actuar de los grupos de presión, Humberto Nogueira menciona al menos tres de las herramientas más comunes que emplean, ya sea frente a los órganos gubernamentales o frente a otros grupos sociales. Estas herramientas son: la persuasión, la corrupción, y la intimidación.⁶⁴⁷

3.1. La persuasión

Esta forma de presión se emplea a través de las negociaciones, la información y la propaganda, con el objeto de convencer de que la actividad del grupo está orientada hacia el bien común, aun cuando en la práctica representa el interés particular o sectorial que sirve al grupo de presión respectivo.

3.2. La intimidación

Esta forma de presión lleva aparejada una amenaza velada o abierta del uso de la fuerza o de no colaboración con el gobierno, en el caso de no aceptarse la propuesta del grupo de presión.

3.3. La corrupción

Constituye el mecanismo más apartado del marco legal, siempre se realiza fuera del escenario público, utilizándose generalmente medios económicos para recompensar la decisión política favorable al grupo de presión. Cabe destacar que solamente la primera de las herramientas mencionadas, es decir la *persuasión*, tiene componentes de racionalidad; es decir, los portavoces del grupo de presión tratan de convencer con argumentos en relación a los aspectos sobre los cuales quieren actuar. Los otros dos recursos, la *intimidación* y la *corrupción*, actúan especialmente sobre la parte emocional de los destinatarios. En el primer caso, la amenaza abierta o velada del uso de la fuerza que se ejerce sobre otros grupos sociales o sobre el gobierno, tiene componentes fácticos; es decir, no solamente

⁶⁴⁷ Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto. "Grupos de presión" en http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/grupos_de_presion.htm.

es el uso verbal de la amenaza, sino que implica que el destinatario tiene un nivel de certidumbre muy alto respecto de la actualización de tales amenazas.

Un ejercicio de actualización que toma en consideración lo expuesto en la clasificación determinada por Duverger, aunada a la observación de la realidad social a nivel nacional, podría derivar en una nueva clasificación de los grupos de presión, la cual tiene su base en el *status* que estos poseen dentro del marco jurídico, así como en sus formas de existencia y actuación en cuanto factores condicionantes de las decisiones de Estado. Por lo tanto, pueden identificarse las siguientes clases de grupos de presión:

1. *Estructurales o Permanentes*. Esta clase de grupos de presión son los más conocidos y los que poseen de hecho una tradición dentro de la vida política del país, en razón de que su actividad se encuentra de cierta forma ligada, casi en igual proporción, al desempeño de alguna función estatal y al actuar de la sociedad civil.

Se les conceden a estos grupos las cualidades de permanencia y de ser integrantes de la estructura sociopolítica, en consecuencia de la previsión constitucional o legal con la que cuentan. De igual forma, gozan de estabilidad y constancia en sus actividades, tanto las esenciales que dan lugar a su conformación y que los constituyen como un componente indiscutible de la vida social del país, como las que realizan en defensa de sus intereses ante los órganos de ejercicio del poder político. Para decirlo coloquialmente, son grupos permanentes que tienen un pie en el Estado y el otro en la sociedad civil.

En este entendido, se distinguen como integrantes de esta clasificación a los siguientes grupos, cuya presencia influye reiterada y continuamente en la toma de decisiones del Estado:

- a) Las universidades públicas y los intelectuales organizados.
- b) Las iglesias.
- c) La burocracia, incluido el Ejército
- d) Los sindicatos y las organizaciones empresariales vinculadas con empresas públicas, con Cámaras que son órganos de consulta y con el propio gobierno.
- e) Los grupos de *lobby* registrados oficialmente.

2. *Cuasi estructurales*. Se les atribuye esta denominación en razón de su relativa permanencia dentro de la actividad que ejercen para orientar o determinar alguna decisión de autoridad. Sin embargo, la actividad social o económica para la que originalmente se constituyen, la realizan de forma constante, aunque esa actividad no se considera, como en el caso de los grupos “estructurales”, ligada de alguna manera a una función estatal. En este orden de ideas, se puede afirmar que estos grupos son los clásicos grupos de presión de orden “privado” a los que se refiere Duverger, o lo que es lo mismo, verdaderos grupos de presión, tal y como se puede deducir de lo expuesto líneas atrás. Por lo que dentro de estos grupos incluimos, en el nivel nacional, a las organizaciones que reúnen a empresarios de diversos ramos fuera de las cámaras, que tienen carácter estructural y a los sindicatos de empresas privadas y los medios de comunicación pública: radio, televisión, prensa y sus agrupaciones y asociaciones.

3. *Ocasionales*. Estos grupos se caracterizan por tener una presencia intermitente; es decir, que aparecen temporalmente para defender determinado interés y, concluido su objetivo, suelen desaparecer porque su finalidad es la defensa o reclamo de determinada situación en particular, no encontrando ninguna razón superior o permanente para mantenerse unidos. En esta categoría encontramos, por ejemplo, a los grupos de vecinos de determinada colonia que se reúnen para oponerse

a la construcción de alguna vía de comunicación o inmueble que pueda alterar su calidad de vida.

La actuación de los grupos de presión se realiza en el marco de las libertades constitucionales y como mecanismo democrático de participación ciudadana o popular legalmente reconocido. Es un proceso vinculado a todos los demás procesos políticos, a los que orientan, obstruyen, legitiman o desprestigian. El proceso de presión existe por los demás procesos e influye en ellos como reductos de demandas o multiplicador de exigencias. En principio, sin presión, el proceso gubernamental o el legislativo carecerían del matiz plural que exige la democracia, del colorido de la negociación y de la esgrima de los debates fuera de agenda oficial.

Finalmente, podemos señalar al ejército como grupo de presión, clasificándolo como un grupo estructural con características muy particulares que le merecen esta mención especial. El “grupo militar” tiene cierta relevancia respecto de los demás grupos de presión de carácter permanente, en razón de sus elementos esenciales, así como de su sentido y legitimidad histórica que le otorgan un potencial poder para influir en el poder.

En todos los estados, el ejército y sus integrantes se encuentran revestidos de matices muy específicos debido a que se desenvuelven en un marco de ciertos privilegios legales y legítimos. En primer término, es un sector muy representativo de la sociedad, al que se le ha adjudicado, casi en exclusividad, la exaltación del patriotismo y los símbolos patrios, así como la defensa de la “soberanía nacional”.

En razón de lo anterior, la disciplina, lealtad, respeto a la ley y los honores, son determinantes en el ejercicio de sus funciones y constituyen el fundamento de que en sus manos se encuentre la fuerza coercitiva del Estado. La organización militar siempre tendrá la posibilidad de ejercer presión, ya que no sólo es parte del

Estado, sino que mucho del Estado descansa en la fuerza del ejército, por lo que habrá que pensar en este grupo como uno de potencial dirección, en caso de asumir el poder por obra de un golpe de estado.⁶⁴⁸

4.3.4. Los organismos no gubernamentales.

A mediados del siglo pasado se inicia una proliferación, primero en los países desarrollados y posteriormente en los países en vías de desarrollo, de organismos y asociaciones civiles con propósitos muy concretos y que duplicaban algunas de las funciones y actividades a cargo del Estado; entre los más destacados, se pueden identificar a los dedicados a la defensa de algunos sectores de la sociedad, clasificados como vulnerables, es decir, los derechos de los niños o de las mujeres, la protección al ambiente, etc. La proliferación de estas organizaciones se vio favorecida por la deficiencia o ausencia plena de acción estatal, en el cumplimiento de sus obligaciones respecto de una materia específica y coincide con el redescubrimiento o surgimiento tardío de la sociedad civil.

El término “Organización no Gubernamental” (ONG) se originó en la década de los sesenta, dentro de la ONU, como expresión para denominar a este tipo de agrupaciones sociales y distinguirlas de los estados nacionales (integrantes de la ONU), en su participación como invitadas en las asambleas.⁶⁴⁹

⁶⁴⁸ En el ámbito nacional, el sentido histórico de la lealtad y disciplina militar proviene de la conformación de un nuevo ejército de divisiones realizada por Venustiano Carranza, tras el manejo militar de Victoriano Huerta. El ejército constitucionalista y carrancista emergió de la Revolución, por lo mismo, su lealtad siempre ha estado con los ideales de la propia Revolución y en sus gobernantes. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere al ejército como una de las más relevantes instituciones, reconociéndole incluso el único fuero especial, cuando el artículo 13 constitucional determina: “...*Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército.*” Esta excepción contenida en la Ley fundamental actualmente es cuestionada en el ámbito internacional, en donde se insiste que sea jurisdicción civil cualquier infracción cometida por integrantes de la milicia, en razón a la igualdad entre los ciudadanos.

⁶⁴⁹ Cfr. De Piero, Sergio. *Organizaciones de la Sociedad Civil*. Buenos Aires, Paidós, 2005, p. 41.

El concepto o conformación de estas organizaciones, que emergió de la cooperación para el desarrollo entre Europa occidental y los países del tercer mundo, se refiere a un tipo institucional específico que merece ser distinguido y analizado por sí mismo, ya que constituyen una categoría dentro de los “grupos de interés” y distinta a los clásicos “grupos de presión”.

Comúnmente estas instituciones se ubican frente a la realidad desde tres perspectivas básicas:

Un grupo de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) establece sus prioridades de acción en función de una población determinada, ya sea en términos geográficos (por ejemplo los campesinos de la selva de Chiapas en México), ya en forma un poco más general (la mujer de sectores populares urbanos).

Un sector más reducido de instituciones se autodefine por su especialización en un problema como por ejemplo, la educación, la comunicación, la cultura popular, etcétera.

En un tercer grupo se ubican algunas instituciones de investigación social que abordan un conjunto amplio de problemáticas, o instituciones hasta cierto punto grandes que desarrollan programas en distintos lugares o abordan, a través de ellos, varios problemas simultáneamente, por ejemplo, la misma institución puede poseer un programa de salud campesina y uno de talleres productivos.⁶⁵⁰

En ese sentido podemos hacer un deslinde entre las organizaciones no gubernamentales y los grupos de presión. A simple vista y en términos muy generales, podría considerarse a la ONG como un grupo de presión con un membrete muy específico; sin embargo, debe plantearse una diferencia muy significativa entre los dos. En el caso de los grupos de presión, se constituyen bajo un esquema de poder, no tienen esencialmente el propósito de acceder al poder, sino simplemente el aumentar su posibilidad de gestión de sus intereses frente al propio poder público. Es decir, la acción de los grupos de presión o de interés es encubierta o parcialmente encubierta, ya que son sabedores de que sus intereses no siempre son del todo legítimos o que, por lo menos, no compartidos por una mayoría social considerable; por lo que, muy probablemente, tendrían cierta

⁶⁵⁰ Cfr. "Organismos no gubernamentales: definición, presencia y perspectiva" en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/28/pr/pr35.pdf>.

reprobación de la sociedad y se manejan con un doble frente, con dos discursos simultáneos, uno frente a la sociedad y otro que se manifiesta específicamente a los órganos gubernamentales destinatarios.

Por su parte, las ONG's son impulsadas desde la sociedad civil, es decir desde grupos relativamente abiertos y claros en sus fines; si bien es cierto que en ocasiones utilizan dos de las principales herramientas empleadas por los grupos de presión: persuasión e intimidación (sobre todo la primera), es muy poco frecuente que traten de emplear el tercero de los recursos (corrupción). El discurso de las organizaciones no gubernamentales, suele ser un discurso directo y único, ya sea frente a las instancias gubernamentales o de cara a la sociedad. El surgimiento de las organizaciones no gubernamentales se lleva a cabo en el contexto del proceso evolutivo del Estado, específicamente en el desarrollo del Estado de bienestar social, frente a los embates ideológicos y políticos del neoliberalismo, en los que muchos de los gobiernos en el mundo desarrollado dejaron de cumplir con funciones sociales que tenían asignadas, gracias a que fueron obligados a adoptar gran parte de las medidas dictadas en el ámbito neoliberal. Especialmente la idea de la reducción del Estado, afectó profundamente a la posibilidad de los gobiernos de hacer frente a las demandas de sus sociedades. En este sentido, una de las formas de solucionar muchos de los problemas que quedaron virtualmente “abandonados”, fue acudir a la ayuda exterior a través de la organización social y no gubernamental. Es claro que esta experiencia le dio un giro espectacular al sistema constitucional, pues produjo gobiernos debilitados por deslegitimación y autoridades fortalecidas por la opinión dirigida. El orden constitucional (realidad y norma) se adaptó a las nuevas circunstancias de la sociedad civil y sus grupos actuantes.

Frente a la tendencia neoliberal de minimizar la acción del gobierno para que no “estorbe” a los fines de los grupos más poderosos, la sociedad civil promueve la presencia rectora gubernamental a fin de garantizar que los beneficios del desarrollo sean para todos. En ese sentido, las ONG's, y en un sentido amplio la sociedad civil organizada, deben desarrollar su capacidad para incidir en las políticas sociales y así constituirse en un contrapeso sano y necesario, al gobierno; sólo así —con

contrapesos desde la sociedad—, se podrá acabar con el autoritarismo y alcanzar el equilibrio del poder de un México democratizado.⁶⁵¹

Como principales características de los ONG's, Rubén César Fernández, identifica las siguientes:

- a) Son instituciones independientes y no una parte orgánica de estructuras mayores, como podrían ser la iglesia, la universidad, el partido político o la empresa.
- b) No representan a un electorado más amplio. Su valor viene dado por lo que hacen, no por quienes representan. Estrictamente hablando, no están autorizadas para la representación de otros, a diferencia de los sindicatos o las asociaciones vecinales.
- c) Los servicios sociales que prestan, por lo general, no son autosustentables, de ahí que recurran a otras fuentes para obtener fondos.

Adicionalmente, es importante resaltar los rasgos característicos del estilo institucional que modela a las organizaciones no gubernamentales:

- d) Deben producir proyectos que capten el interés de quienes deciden, a fin de implementarlos en forma suficiente.
- e) Dependen de resultados que duran en el tiempo, lo que demanda una suerte de idoneidad en un entorno competitivo. Aunque de manera discreta, están obligadas a competir por fondos para sus proyectos.
- f) Se distinguen no sólo por tener conexiones locales amplias; sino además, por una tendencia a asumir un enfoque profesional respecto de un tipo de actividades.
- g) Sin siquiera desearlo, se han visto inducidas a introducir la lógica pragmática de deficiencia situacional en el campo de las acciones

⁶⁵¹ *Idem.*

sociales no gubernamentales. La eficiencia de las ONG's es un tema de discusión que deberá ser juzgado a través de las evaluaciones específicas.

Frecuentemente se tienen muy altas expectativas en relación con las organizaciones no gubernamentales. Dado el estado de abandono que existe en ciertos sectores por parte de algunos gobiernos, sobre todo en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, la población genera falsas expectativas respecto de la posibilidad que tienen las organizaciones no gubernamentales de actuar favorablemente en la solución de problemas. Considerando que las organizaciones no gubernamentales son organizaciones que surgen en el contexto de la sociedad contemporánea, muy probablemente impensables en las sociedades previas, cabe señalar que su existencia y funcionamiento podrían presentar algunas complicaciones en el futuro inmediato:

... las ONG's tendrán que enfrentar el difícil equilibrio entre los compromisos internacionales y locales: cómo profundizar en situaciones locales sin perder significación internacional, y viceversa, y cómo preservar el intento universalista sin descuidar los recursos de experiencias locales.

Habría que notar por último que el esfuerzo de estas instituciones de la sociedad civil forma parte de un conjunto de iniciativas ciudadanas no gubernamentales y no lucrativas: este gran conjunto es lo que se conoce como tercer sector.⁶⁵²

Por lo que respecta a las funciones que cumplen las organizaciones no gubernamentales, en relación con las necesidades sociales, se pueden plantear las siguientes:

- h) Trabajan a favor del bien común, o así lo expresan.
- i) Formalmente están institucionalizadas y tienen una personalidad jurídica.
- j) Son exclusivamente privadas; institucionalmente están separadas del gobierno. No pertenecen al aparato gubernamental y su consejo-patronato

⁶⁵² *Ibidem.*

no está dominado por funcionarios del gobierno. Esto no significa que estas organizaciones no puedan recibir apoyo gubernamental.⁶⁵³

- k) Son no lucrativas, no distribuyen su superávit entre sus miembros. Pueden acumular beneficios, pero no distribuirlos entre sus asociados, sino utilizarlos en actividades que sirvan para cumplir con la misión de la organización.
- l) Son autogobernadas; no reciben mandato de entidades externas y tienen sus propios procedimientos.
- m) Cuentan con trabajo voluntario. Convocan a la participación de voluntarios, ya sea a nivel de consejo o a nivel de *staff*.

Finalmente se puede hacer mención de la situación que guardan las organizaciones no gubernamentales en nuestro país.

Si bien es cierto que el aspecto del financiamiento⁶⁵⁴ resulta importante, otro elemento fundamental para la existencia y permanencia de las ONG's es el

⁶⁵³ Sin embargo, el apoyo económico del gobierno a estas organizaciones, directo o indirecto, constituye una perversión del sentido y objeto que los orientan, pues a menudo el dinero reduce autonomía e independencia. La propia Constitución normativa debiera prohibir tales apoyos en aras de la autenticidad democrática. Si acaso, puede justificar la ayuda de organismos internacionales.

⁶⁵⁴ Independientemente de los retos a los cuales se hizo mención anteriormente, cabe destacar que en México ha habido un incremento importante en el número de organizaciones no gubernamentales, dedicadas a los más diversos fines, desde ayuda concreta a la satisfacción de determinadas necesidades sociales, especialmente vinculadas con el combate a la pobreza, hasta aquellas organizaciones no gubernamentales que tienen como propósito fundamental la promoción (en sentido muy amplio y sin ánimo partidista) del voto o, en su caso, la promoción de la defensa de la libertad de expresión en cualquiera de los ámbitos. Existe, por otra parte, una disminución significativa de los recursos extranjeros que apoyan la actuación de las organizaciones no gubernamentales. La crisis mundial ha afectado considerablemente su financiamiento y, en ocasiones, la competencia por la presencia de varias ONGs encaminadas a la misma función, provoca que el financiamiento se reparta entre varias o, que muchas de ellas que están llevando a cabo una actividad muy importante y que tienen un impacto muy favorable en el ámbito de la sociedad, no accedan a los recursos suficientes. Especialmente en México, existía temor de las primeras organizaciones no gubernamentales de establecer vínculos o solicitar financiamiento público, bajo la creencia de que el recibir recursos las haría subordinadas al gobierno. Asimismo, hubo actitudes de algunos funcionarios públicos que presumieron, en su momento, que las organizaciones no gubernamentales debían estar al servicio de sus intereses; y, aunque suene extraño, absurdo, e irracional, esta actitud no ha desaparecido del todo. Sin embargo, cada vez es más común encontrar un ámbito de respeto, tolerancia y de colaboración abierta entre ONGs y

referente a la profesionalización. Estos organismos no se integran simplemente por voluntarios que tienen el compromiso para trabajar por los diferentes sectores sociales que constituyen sus destinatarios, sino que, además, tienden a hacerlo de la manera más eficiente posible, lo cual se logra a través de la especialización y destreza en las disciplinas que integran la función que realizan. Ser profesional no significa necesariamente poseer títulos universitarios o certificados de cualquier otra índole, sino también contar con la experiencia suficiente para poder realizar la función en la práctica, con cierto grado de especialización y competencia *ad hoc*. Los organismos no gubernamentales establecen articulación con otras organizaciones similares, así como con las autoridades del Estado; es decir, la posibilidad de vincularse entre sí y de relacionarse de una manera independiente con los órganos gubernamentales.

La construcción de la democracia es una de las tareas pendientes no solamente en el nivel gubernamental, sino también en el propio nivel de las organizaciones sociales. En ocasiones implica una tarea muy ardua, el plantear procesos democráticos en los grupos sociales. En esta tarea se encuentran organizaciones no gubernamentales que se colocan por voluntad propia a salvo de la influencia de los partidos políticos; sin embargo, otras tantas, en razón de las actividades que están llevando a cabo, necesariamente se vinculan con los partidos políticos, bajo el riesgo de que estas relaciones pueden volverse, en ocasiones, tortuosas y difíciles, dado el esquema y la actuación de los partidos políticos, en donde es inevitable la tendencia a utilizar cualquier organización social para sus fines. A pesar de ello, aunque el riesgo de cooptación es grande, no puede ser excusa para eludir la responsabilidad política de los movimientos sociales. En relación con la construcción de políticas públicas, debe reconocerse que la influencia directa de los proyectos elaborados por las organizaciones no gubernamentales puede ser en ocasiones poco significativa y corre el riesgo de

gobierno. En el Poder Judicial destacan los *observatorios ciudadanos*, dedicados a hacer notar su presencia en el proceso de impartición y administración de justicia.

ser utilizada por otras instancias sociales (iglesia, partidos políticos, y diversos movimientos populares).

A la complejidad que afrontan las ONG's para la realización de las actividades que deben desarrollar, se suma el hecho de que su actuación se encuentra regulada, que tienen obligaciones de carácter formal, entre las cuales algunas de las más importantes son las obligaciones de carácter fiscal, a las que rehuyen por escasez de fondos y para los que carecen de defensa o exenciones.

Dado este panorama muy amplio de las organizaciones no gubernamentales, se puede plantear que su presencia en el concierto político de los países se considera en este momento como indispensable; sin embargo, enfrentan todavía muchas dificultades para la realización de sus fines y funciones. Sin duda alguna, su actividad en el futuro inmediato será fundamental para coadyuvar en la solución de determinadas problemáticas sociales; particularmente la que se encamina a la lucha en contra de la pobreza y el respeto a los derechos humanos fundamentales de todas las personas y grupos. En estas actividades las ONG's se suman como actores en los procesos de gobierno, de creación normativa y de opinión, pero con frecuencia incursionan en los procesos de oposición y de presión con resultados variables, que el orden constitucional considera en la regulación del derecho a la información y la transparencia.

4.3.5. El cabildeo, su ejercicio y sus límites.

A. El cabildeo surge como una de las principales actividades a través de las cuales los diversos grupos sociales manifiestan ante el gobierno sus peticiones y en ocasiones sus demandas. Forma parte de un proceso de negociación y se consolida a partir del momento en que los canales tradicionales de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos fallan o se ven desbordados. Los mecanismos tradicionales, concretamente la representación a través de los partidos y grupos políticos visibles, quedan rebasados en primer lugar por las circunstancias; y, en

segundo, por el principio de exclusión que regularmente manejan, además de los procesos de burocratización en los que se vieron inmersos muchos de los grandes partidos del siglo pasado, al crecer desbordantemente su estructura de afiliados (que en ocasiones presentaban demandas muy diferentes y hasta contradictorias), hasta el punto de que estas organizaciones perdieron la capacidad de responder de manera adecuada a los reclamos de la sociedad. En ese contexto surgen los grupos de presión y de interés y se manifiesta el cabildeo como uno de los mecanismos más importantes para negociar con el poder público la defensa de sus intereses. Dice Galaviz que:

El cabildeo o lobbying es la actividad sistemática para informar a personas o instituciones cuyo poder de decisión o presión puede afectar la actividad de una empresa, institución o comunidad, con el propósito de persuadirlas para que consideren o apoyen los argumentos o puntos de vista de los mismos en torno a un asunto controversial.

El cabildeo es un medio que utilizan las empresas para aportar a las autoridades información que sustente sus decisiones. Se basa en una metodología consistente en tres etapas: recopilación y sistematización de la información, establecimiento de alianzas y diseño e implantación de campañas de comunicación.⁶⁵⁵

Muy concretamente Efrén Elías Galaviz, señala que el cabildeo surge de la crisis que se vive en las instituciones políticas tradicionales, especialmente aquellas que están vinculadas con la representación política y la emergencia de lo que se ha denominado la “sociedad civil”, y que su papel es cada vez más influyente en la toma de decisiones públicas, así como en la ejecución de las mismas. La noción de este autor es engañosa y parcial, pues regularmente el cabildeo esconde u oculta los elementos que sustentan o legitiman la acción o decisión que pretenden evitar o modificar y se dirige antes que nada a lograr sus pretensiones a costa de lo que sea.

Cabildeo es una palabra despectiva que posee un significado similar al de intriga palaciega; persuasión ejercida sobre un órgano colectivo, el cabildeo, mediante procedimientos y argumentos insidiosos y a menudo proclives al tráfico

⁶⁵⁵ Galaviz, Efrén Elías. *El cabildeo legislativo y su regulación*, IJ-UNAM, México, 2006, p. 3.

de influencia y a mecanismos de corrupción de funcionarios o legisladores. Es por ello que la labor profesional del *cabildero* tiene como misión eliminar de la opinión pública y de los interesados todo atisbo de desviación y corrupción.

El *cabildeo*, en consecuencia, es el arte de la persuasión y el convencimiento por medios no públicos,⁶⁵⁶ que implica un intercambio de favores o consideraciones entre el *cabildero* y el *cabildeado*. El *cabildeo*, independientemente de que suponga habilidad en la negociación, manejo diestro de la argumentación y conocimiento de la materia sobre la que se pretende el favor del sujeto pasivo del mismo, entraña una actividad secreta, o por lo menos discreta, de los *cabilderos*, quienes pueden lograr con sus estratagemas y habilidades lo que quizá no sea posible por medio de la argumentación parlamentaria y el debate formal en tribuna, o en comisiones o grupos de trabajo.

El término *cabildeo*, si bien de uso corriente en el contexto de la política práctica, ha sido sustituido por el de *lobby*. Este, aunque de origen anglosajón, forma parte hoy día del vocabulario internacional. Adquirió su acepción política a partir de mediados del siglo XVII para designar los pasillos, corredores o pasadizos de la Cámara de los Comunes en el Parlamento británico, donde los parlamentarios eran abordados por aquellos que trataban de influir sus votos. A partir de su introducción a los Estados Unidos al inicio del siglo XIX, designó a los individuos y a los grupos que se dedicaron a estas presiones, y tomó una connotación peyorativa en razón del clima de corrupción que dominó a la época. En su acepción estricta, un *lobby* es un individuo o una organización que actúa por cuenta de otros, a fin de influenciar las concepciones o las decisiones de las autoridades públicas. Esto significa esencialmente dos cosas:

⁶⁵⁶ El *cabildeo* o *lobbying* en nuestros días ha salido a la luz pública, por efecto de la atención que le prestan los medios de comunicación y la tendencia a su profesionalización. Su carácter furtivo pertenece a etapas no democráticas del ejercicio del poder.

1. Un *lobby* no es necesariamente un grupo (no es por fuerza un grupo de presión o de interés); se puede limitar a un individuo, el *lobbysta*. (Pero regularmente actúa para el beneficio de un grupo, sector o empresa)
2. El objeto de la tarea de *lobbying*, es la influencia; influir significa lograr que alguien haga algo que sin la acción o presencia del influyente no haría.

El *lobbying* incluye varias características:

1. La influencia está ligada a un acto de voluntad del sujeto activo, para mover al sujeto pasivo aun contra su voluntad. La necesidad de quien busca el apoyo del *lobbying*, se fundamenta en su incertidumbre sobre la decisión que tomará un tercero respecto de un asunto o negociación que le incumbe o importa.
2. Se ejerce por cuenta de otro, ya sea individuo u organización. Un sujeto que persigue sus propios intereses personales no realiza el *lobbying*;
3. No entraña más que las decisiones públicas, en todos los estadios de su preparación y a todos los niveles institucionales: parlamentos, ejecutivos, gobiernos estatales y municipales, organizaciones internacionales. La influencia ejercida sobre las decisiones privadas no entra en el cuadro del *lobbying*.
4. Debe provenir del exterior de la institución apuntada. Excluye totalmente las influencias en el seno de una misma institución (pero no entre instituciones diferentes), y comprende las ejercidas por los grupos de interés en el cuadro de una eventual representación institucional.
5. Está precedida de una intención de influenciar. Luego, un gran número de acciones y de eventos que influncian los poderes públicos sin cumplir esta condición, no constituyen ni suplen al *lobbying*.
6. Implica una comunicación, es decir, la transmisión de un mensaje cuyo contenido y formas pueden a toda luz ser muy diversos.

Así, los *lobbies* no se confunden con los grupos de interés: los primeros no actúan necesariamente por cuenta de los segundos y aquellos disponen de otros medios para influenciar a las autoridades públicas; por ejemplo, mientras están asegurados de una representación institucional. Ciertos grupos de interés no se dedican a actividades de *lobbying*. En la realidad, son cada vez más numerosos aquellos grupos que destinan recursos para ese efecto. El lugar que ocupa el *lobbying* entre sus actividades no deja de crecer, a tal grado que se ha vuelto necesario para la consecución de sus objetivos. El lugar y el papel (rol) de los *lobbies* están sin embargo fuertemente condicionados por el sistema político respectivo. Así, ciertos sistemas favorecen más el florecimiento de los *lobbies* que otros, como en el caso de los Estados Unidos. En Europa el fenómeno es reciente y más limitado, debido a numerosas razones.

- a) Los dos sistemas —europeo y americano— reposan sobre concepciones diferentes del Estado y de las relaciones del Estado y la sociedad. En los Estados Unidos, el Estado se ha construido tomando en cuenta el peso de los grupos en la vida social y la teoría democrática. La difícil conciliación entre las dos proposiciones de James Madison ha creado un debate que dura todavía: el interés general debe resultar de la confrontación de los intereses particulares; pero, por otra parte, el Estado federal debe ser suficientemente fuerte para resistir a la influencia de las facciones.
- b) En Francia, los principios son inversos: la libertad de los grupos es función de los objetivos del Estado, quien las más de las veces los juzga inútiles o peligrosos (influencia de Rousseau y de los jacobinos). El Estado tiene respecto a ellos una tendencia a modelarlos y a integrarlos, asegurándoles una representación institucional. Esta acepción es por lo demás conforme a la concepción según la cual el Estado expresa el interés general.

Estas consideraciones están ampliamente traducidas en el sistema político de cada uno de los países. El lugar diferente que en ellos ocupan los *lobbies* deriva particularmente de los grados de integración y de centralización del sistema político, así como del rol de los partidos políticos. En los Estados Unidos, el Estado no está constituido tan solidariamente como en Francia. Por el contrario, en lugar de integrar, se abre hacia el exterior, sin poder funcionar más que a través de sus interacciones con los grupos de interés y los medios. Al revés de la situación francesa, en esta relación con los grupos es el Estado quien pierde su autonomía, no las organizaciones de la sociedad civil. Estas se encuentran integradas a un sistema político en los circuitos más grandes y poco unificado, pero se mantienen independientes de un Estado que ellas tienden a influenciar desde el exterior, por intermedio de los *lobbies*.

En el curso del periodo más reciente, el desarrollo del número de *lobbies* ha conocido una nueva aceleración: 12,000 fueron registrados en 1990 nada más en Washington (contra 7200 en 1982 y 3400 en 1975), lo que corresponde aproximadamente a 40,000 cabilderos individuales. Sin embargo, se considera útil distinguir entre tres grandes formas de *lobbying*: a) Este puede limitarse a las gestiones ocasionales del dirigente de una empresa o de una asociación, alrededor de los poderes públicos, a fin de influir sobre la solución de un asunto o expediente. En Francia el *lobbying* se limita seguido a este tipo de acción, facilitado por los recursos de las relaciones personales, profesionales o corporativas; b) cada vez más, sin embargo, una o más personas en el seno de la organización están encargadas de las relaciones con los poderes públicos, lo que en los Estados Unidos implica a menudo la apertura de una oficina en Washington. El número de representaciones de empresas se ha duplicado en el curso de la última década, además de que muchas asociaciones profesionales han logrado obtener asientos en las Cámaras del Congreso; y, c) la tercera acción posible consiste en recurrir a los servicios de un intermediario, despacho de abogados, de consultores o de relaciones públicas, cuyo número se expande tanto en Europa como en los Estados Unidos.

El ochenta por ciento de los *lobbies* están registrados con el nombre del propio grupo de interés. Las grandes organizaciones acumulan corrientemente medios internos y externos. Muchos cabilderos o lobistas son antiguos parlamentarios, ministros o altos funcionarios, que ponen en servicio o en juego sus relaciones y el conocimiento del funcionamiento del sistema político, hasta los límites (a veces sobrepasados) del conflicto de intereses. Algunos de ellos figuran entre las personas más influyentes (y las más ricas) de Washington.

B. La tarea de los *lobbies* consiste en escoger la estrategia mejor adaptada a sus recursos y al objetivo perseguido, en el momento más oportuno. Esos recursos pueden ser de orden material (dinero, bienes), inmaterial (prestigio), organizacionales (saber hacer, *Know how*, cohesión de adherentes) político (capacidad de dirigir una campaña, crédito personal), o moral (reflejando los valores difundidos en la opinión). Los objetivos son muy diversos: a corto plazo, se puede tratar de adoptar o modificar un texto, de suprimir un impuesto, de lanzar un programa, de obtener un contrato o créditos, de favorecer una nominación... o bien de bloquear tales iniciativas. A más largo plazo, el objetivo consiste en crear, alrededor de los grupos o empresas, un clima favorable a sus intereses.

Tres son las estrategias principales de las que disponen los *lobbies*: interna, externa y electoral.

1. La primera, la más tradicional, privilegia el trato directo con los que deciden. Supone por lo pronto identificar los contactos de decisión (comisiones parlamentarias, administración, personalidades políticas influyentes ...). En seguida, tener acceso a las mismas. Esto significa que, independientemente de las cualidades y fama de una organización de lobistas, las relaciones personales juegan un rol importante.
2. La segunda estrategia posible es externa e indirecta. Consiste en utilizar a los *medios*, a los movimientos de opinión, o a los militantes de los grupos

de interés para influenciar las decisiones políticas. Los *lobbies* pueden así difundir editoriales o anuncios pagados en la prensa o la televisión, o simplemente crear sucesos, como huelgas, o grandes marchas o manifestaciones, que serán relatadas por los *medios*. Inaugurados en los años 30 en los Estados Unidos, estos mecanismos alcanzaron un vuelo considerable a partir de los años 60, bajo el impulso de los movimientos sociales, que lograron entonces algunos grandes éxitos legislativos y judiciales.

Más recientemente se ha desarrollado el “*direct mail*”, gracias a nuevas tecnologías que permiten en un tiempo récord inundar a una personalidad política de cartas con un mensaje único proveniente de adherentes de uno o de numerosos grupos de interés. El número de envíos, más que el mensaje, puede atraer la atención del parlamentario, reacio no obstante a modificar su posición original frente a dicho mecanismo. Esta técnica costosa es utilizada sobre todo por los grupos de masas conservadores. Por regla general, las estrategias externas son promovidas por los grupos capaces de movilizar un gran número de adherentes o de ciudadanos, que no tienen el beneficio de un acceso directo a los centros de decisión, o que han fracasado en sus tentativas por la vía interna. Este modo por vía del gran público le va mal a las medidas más técnicas y a los favores particulares.

3. La tercera estrategia es electoral. Los *lobbies* pueden movilizar a los electores, tomar directamente a su cargo los gastos de campaña, o aportar contribuciones financieras a los candidatos. En los Estados Unidos esto se vinculó con las reformas de 1970 para limitar las aportaciones de los grupos de interés a las campañas electorales, lo que favoreció que proliferaran los PAC (*Political Action Committees*), los que son la primera fuente de financiamiento de los candidatos.

La actuación de grupos de interés y la práctica del cabildeo, se encuentran, para muchos, dentro del contexto de la “nueva democracia”, la cual suele ser más participativa que “representativa” y, además, implica la posibilidad de actuar en diversas instancias y momentos de las actividades políticas. Este tipo de democracia es descrito por Dahl como poliarquía. Para él, las características esenciales de una democracia son algunos “arreglos institucionales” centrados en la “equidad política” de los procesos electorales e inequidad de oportunidades, para influir en la toma de decisiones públicas durante los periodos entre elecciones. Sartori, por su parte, enfatiza crudamente que en una democracia quienes gobiernan son las élites en competencia. En este modelo descarnado el papel de la población es “reaccionar” o aprobar pasivamente las iniciativas y políticas propuestas por estas élites en competencia.

4.3.6. El cabildeo en México

El cabildeo legislativo en el Congreso de la Unión es un fenómeno muy reciente en la vida pública de México. Su aparición como fenómeno regular y sistemático forma parte importante de la transformación del sistema político, pues constituye un indicador significativo del grado de autonomía e independencia que ha alcanzado el Poder Legislativo frente al gobierno y frente a las fuerzas políticas, económicas y sociales de la denominada sociedad civil. La aparición y desarrollo del cabildeo parlamentario está asociado a varios factores, entre los cuales destacan:

1. La transformación de la estructura y organización sociales, que ha promovido el desarrollo de una sociedad diversificada y plural, sometida a los procesos de apertura en los aspectos económico, social, cultural y político, gracias a lo cual los sectores y organizaciones han ampliado los horizontes de sus libertades, entre ellas las de petición y gestoría, así

como su contrapartida a cargo de los órganos públicos, de asegurar el acceso a la información y la transparencia.

2. La Reforma Política desarrollada y consolidada a lo largo de más de veinte años, que dio cauce a la democratización de las estructuras jurídicas y políticas del Estado.
3. La transparencia y democratización de las elecciones federales y estatales, que ha dado lugar a lo que se llama un gobierno dividido, sin mayorías absolutas en ninguna de las Cámaras del Congreso.
4. La alternancia en la presidencia de la República, que ha modificado la conformación de los encargados de la Administración Pública Federal y el sistema de pactos y acuerdos entre los particulares y el Gobierno.
5. El acotamiento de los poderes del Presidente de la República, signo del agotamiento del presidencialismo como centro de gravedad de la política, hacia el Congreso de la Unión y cada una de las Cámaras, en las que el gobierno carece de mayoría y frente a las que ha mermado su capacidad de negociación y acuerdos.

Dentro este contexto, entonces, es comprensible que se busque, desde el punto de vista teórico y de la praxis política, la participación, ya no bajo el esquema antiguo de la representación a través de los partidos políticos, sino una participación más consistente, en ocasiones empujada desde la sociedad civil y más concretamente, desde los grupos de interés que tienen en el *cabildeo* una de sus actividades más importantes y significativas.

Frente al poder de los *lobbies*, los gobiernos se vuelven proclives al control de su actividad. Primeramente, los Estados Unidos se dieron una reglamentación sobre los *lobbies* en 1946. Su objetivo no fue tanto restringir el *cabildeo* como el de mejorar su transparencia. Contribuyó en efecto a reequilibrar la influencia de los pequeños grupos en relación a los grandes, a proteger el Congreso, a esclarecer a los ciudadanos sobre los factores determinantes de las decisiones, y a aumentar la responsabilidad de los parlamentarios ante sus electores. Así, la ley

obliga a todo grupo o individuo que ejercen presiones directas sobre los legisladores a cambio de una compensación financiera, a registrarse ante la Cámara de representantes y del Senado, identificando a su cliente o empleador y precisando sus objetivos legislativos. Un reporte trimestral debe dar cuenta de los gastos destinados al *lobbying*. Las sanciones están igualmente previstas en caso de violación de estas reglas.

En realidad, en el campo de la ley entra solamente el *lobbying* retribuido, y practicado por grupos cuyo “objetivo principal” es influenciar a los parlamentarios por contactos directos. La ley excluye el *lobbying* ocasional o marginal, el *lobbying* indirecto y aquel que se dirige al ejecutivo y a los tribunales. Los propósitos de reformas existen, pero los parlamentarios son reticentes a la idea de vulnerar las libertades constitucionales y de cargar sobre las espaldas a sus compañeros de trabajo cotidianos. Las repetidas tentativas del Congreso para limitar su influencia (por el juego de las aportaciones de los candidatos o de un financiamiento público, por ejemplo), han fracasado hasta el presente. Una reforma tal obligaría a los *lobbies* a repensar sus estrategias.

No obstante lo anterior, los nuevos reglamentos de las Cámaras del Congreso de la Unión en México, emitidos en 2010, contienen, aunque de forma muy general, regulaciones sobre la actividad de cabildeo que se realice en ellas.

- a) En el Reglamento de la Cámara de Diputados⁶⁵⁷, dentro del Capítulo III del Título Octavo, denominado “De las Resoluciones del Presidente y disposiciones Complementarias, se establece lo que se entenderá por “*cabildeo*” y “*cabildero*”; el registro público que de los cabilderos habrá de realizarse legislatura a legislatura, el cual estará a cargo de la Mesa Directiva; los requisitos para llevar a cabo tal registro; prohibiciones de conductas para diputados y personal de apoyo de la Cámara; y, algunas

⁶⁵⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2010.

disposiciones relativas a la publicidad de los documentos de cabildeo relacionados con cualquier acto o resolución emitida por la propia Cámara.⁶⁵⁸

⁶⁵⁸ La regulación reglamentaria en la Cámara de Diputados incluye lo siguiente:

Artículo. 263.

1. Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios de terceros.

2. Por cabildero se identificará al individuo que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

Artículo 264.

1. Todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren.

2. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.

Artículo 265.

1. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.

Artículo 266.

1. Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión.

2. Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública, en los términos del artículo 244.

3. Los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra manifestación hecha por los cabilderos no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.

Artículo 267.

1. La solicitud de inscripción al registro de cabilderos incluirá la siguiente información:

I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara;

II. Domicilio del solicitante, y

III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo.

2. La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días hábiles. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante.

3. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara.

4. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días hábiles, a partir de la modificación correspondiente.

Artículo 268.

1. La Mesa Directiva podrá cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente, al cabildero que proporcione información falsa a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara.

El registro de cabilderos iniciado por la Cámara de Diputados, tuvo una respuesta sorprendente, según manifestaron en entrevista periodística, el Presidente de la Mesa Directiva y el Presidente de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de dicho órgano legislativo:

La solicitud de registro de cabilderos que por primera vez se lleva a cabo en el pleno de San Lázaro por parte de poco más de 450 personas, rebasó las expectativas... Han presentado solicitudes de registro al pleno empresas de productos y servicios, algunos despachos de cabildeo, asociaciones gremiales, organizaciones de la sociedad civil, y 90 personas en lo individual.⁶⁵⁹

Sin embargo, a pesar de la respuesta favorable en la instauración de este registro público, la regulación de la Cámara Baja no precisa los efectos del mismo, ni las actividades que podrán realizarse al amparo de la autorización que se otorga por medio de este.

b) Por su parte, el Senado de la República, fue más austero en su regulación del cabildeo. Solamente en dos artículos contenidos en el Capítulo Cuarto, del Título Noveno: “De otras actividades del Senado”,⁶⁶⁰ se determina lo que en esta Cámara se entenderá como cabildeo; la obligación de las comisiones y los senadores de informar por escrito a la Mesa Directiva respecto de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos; así como, las prohibiciones de senadores y personal de apoyo

⁶⁵⁹ Arvizu, Juan y Merlos, Andrea. “Registro de cabilderos sorprende a diputados” en *El Universal*. Jueves 10 de marzo de 2011. Sección Nación A9.

⁶⁶⁰ Reglamento del Senado de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 2010, cuyos artículos 298 y 299 establecen:

Artículo 298

1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

Artículo 299

1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.

2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

de la Cámara, para aceptar dádivas o pagos de algún tipo provenientes de cabilderos.

Finalmente, Carlos Bonilla Gutiérrez, además de ponderar las virtudes del cabildeo, describe las tres etapas en las cuales se puede dividir su proceso:

a) La primera, consiste en la recopilación y sistematización de la información, que debe iniciar con la definición del problema y el establecimiento del objetivo, el cual puede consistir en la derogación de una medida, en la promoción de una iniciativa para la modificación de alguna disposición legal, con base en las implicaciones que ésta tendría para un sector determinado o en la comunidad.⁶⁶¹ En esta etapa se recopilan experiencias, cifras y datos técnicos que sustentan la posición que se defenderá.

Deben considerarse las opiniones a favor y en contra de “nuestra posición”. Como parte de la ponderación, se debe revisar también el peso de las opiniones y la posibilidad de estructurar consensos.

Una vez que se cuenta con el panorama completo de la problemática que rodea al asunto, debe prepararse un Mapa de Actores, basándose en la definición de las audiencias y en la determinación de la influencia que éstas tienen sobre el mismo. Es necesario considerar como audiencias a aquellas personas o instituciones que han tenido en el pasado, tienen y pueden tener en el futuro alguna relación con el asunto (que resulten afectadas en forma positiva o negativa, que participen o influyan en las decisiones, etc.). Las audiencias pueden ser autoridades federales, estatales o municipales; diputados o senadores, organismos empresariales, sindicatos, grupos ecologistas, representaciones vecinales, organizaciones no gubernamentales, etc. En todos los casos depende del ámbito geográfico, temática, e interés público que tenga el asunto que entrará a la discusión. Es necesario que la definición de las audiencias sea producto de un ejercicio minucioso. En la medida en que se determinen con acierto las audiencias, puede construirse un mapa de actores completo, para no correr el riesgo de omitir a alguna audiencia influyente en el proceso.⁶⁶²

⁶⁶¹ Bonilla Gutiérrez, Carlos. “Tres fases del cabildeo” en <http://www.miespacio.org/cont/invest/tresfa.htm>

⁶⁶² *Idem.*

Con los elementos descritos anteriormente se pueden hacer escenarios simulados, lo cual permite analizar las mejores estrategias a seguir, dependiendo de las características del entorno y de la posibilidad de que surjan imponderables. Es obvio que la construcción de los escenarios es todavía una actividad muy incierta, no hay una ciencia específica que se encargue de ello (aunque exista una disciplina con el nombre de “prospectiva” que tiene entre sus propósitos la elaboración de escenarios futuros y el cálculo de probabilidades de su conformación). Dice Bonilla:

El conocimiento del problema, de los actores y de la postura de los mismos en torno a éste, nos permite construir los escenarios prospectivos que pueden presentarse en torno al asunto en discusión. Esto es, la evolución del mismo a la luz de las variables, susceptibles o no de control, que se presentarán a lo largo del proceso, mismas que determinarán la forma en que el asunto culminará. Deben construirse tres escenarios prospectivos: uno deseable, uno catastrófico y otro probable. En cada uno de ellos debemos proyectar las acciones y reacciones positivas y negativas que generaría determinada evolución del asunto en cada una de las audiencias clave.⁶⁶³

El escenario deseable describe la situación ideal que queremos; el escenario catastrófico sería una situación indeseable, es decir, la forma en que no quisiéramos que culminara la gestión; el escenario probable, es aquel que puede darse con mayor facilidad, considerando la postura de los diferentes actores y las variables que se pueden dar a lo largo del proceso.

b) La segunda fase, mencionada por Bonilla Gutiérrez es el establecimiento de alianzas. Una vez que el mapa de actores permitió ubicar el grado de influencia y la postura que cada audiencia tiene en torno al asunto, se debe proceder a la búsqueda de aliados, la búsqueda del apoyo de quienes coinciden con nuestro punto de vista o resultarían afectados en el mismo sentido por la medida que eventualmente se tomaría.

c) La tercera fase consiste en la preparación e instrumentación de la o las campañas de comunicación que permitan la adecuada difusión de los argumentos

⁶⁶³ *Ibidem.*

entre las audiencias clave y, eventualmente, en la opinión pública, dependiendo de la naturaleza del asunto. Habrá algunos en los cuales tradicionalmente el proceso de cabildeo se mantiene más o menos cerrado en un ámbito muy concreto, no se da a conocer públicamente; y otros, en los cuales una estrategia de comunicación desde los medios colectivos es prácticamente indispensable.⁶⁶⁴

En resumen, el cabildeo es la expresión más racional del proceso de presión, en el que tienen lugar los fenómenos considerados por la “teoría del intercambio” o la del “poder suma-cero”. Es necesario advertir, sin embargo, que el cabildeo se relaciona con el exceso de regulación normativa o con la ineficacia institucional del gobierno. En los Estados Unidos se le considera expresión de la democracia liberal en el ámbito del liberalismo económico y se rige por ello por las leyes del mercado, en tanto que en otros países apenas va cobrando su propia fisonomía política y jurídica. El cabildeo nunca es una actividad unipersonal: detrás de todo cabildero hay grupos o empresas, entes colectivos que no asoman su rostro, pero que pagan para que los profesionales consigan proteger sus intereses. Contrariamente a lo que ocurre en los Estados Unidos, en países provenientes del autoritarismo personalista el cabildeo ha sido una válvula de escape que lleva inevitablemente a la complicidad y la corrupción. Su remedio tiene que ser la democratización integral del régimen político constitucional.

4.4. Otros métodos de control de los gobernantes: por la información y por la opinión.

El control de los gobernantes no sólo se alcanza por la deliberación representativa y por las resoluciones sobre legalidad y constitucionalidad emitidas por los jueces. La transparencia de las decisiones, de los programas gubernamentales y del uso de los recursos públicos es una fórmula de participación ciudadana que hace de cada ciudadano un foro de debate, de

⁶⁶⁴ Cfr. *Ibid.*

opinión y de consenso, de manera similar a como Dworkin denomina *foros de principios* a los jueces.

Los gobernantes de la democracia deben mantener un diálogo permanente con todos los actores de la vida social y política, para alcanzar la calidad de *interlocutores*, es decir, de quienes asumen la autoridad de cara a la colectividad ciudadana, sujetos al juicio popular, pero también al diálogo y a la consulta con los grupos y colectividades. Esto requiere de tres condiciones básicas:

- 1) Tener derechos reconocidos de expresión, petición e información;
- 2) Tener canales eficaces de ejercicio de éstos, incluyendo el uso de medios de comunicación escritos, electrónicos, internet y redes sociales; y,
- 3) Contar con medios y procedimientos que garanticen aquel ejercicio y obliguen al Estado a la transparencia y a la información.

Sin estas garantías y derechos no habría control ciudadano sobre los gobernantes, se carecería de un lenguaje político y técnico compartido entre gobernantes y gobernados en términos de interlocución y, en consecuencia, la democracia, que implica diálogo y rendición de cuentas, sería ilusoria y sólo declarativa y formal.⁶⁶⁵ Por lo tanto, la razón del Estado, el secreto de Estado, la reserva y la secrecía deben eliminarse y reducirse en todo caso a su mínima expresión, pero tratándose de datos personales y la información que se refiera a la vida privada, debe protegerse por el propio estado sin excepciones de ninguna naturaleza.

⁶⁶⁵ Ricardo Guastini opina al respecto (*Estudios de teoría constitucional, op. cit.*, p 220-221.) que existen “verdaderos derechos y derechos sobre el papel”. Parte del aserto de que: “una cosa es *atribuir* un derecho y otra cosa *garantizarlo*”, prever remedios a la violación a la norma que los establece, garantía “típicamente, aunque no exclusivamente” de orden jurisdiccional y que tiene que funcionar como “todas aquellas técnicas de organización constitucional que pueden ser reconducidas a la separación de poderes y, por ello, a la creación de contrapoderes”. Para ser verdadero derecho y no derecho sobre el papel”, “un derecho de un sujeto determinado es susceptible de tutela y jurisdiccional si, y sólo si, a ese derecho le corresponde el deber de otro sujeto claramente determinado, y si el deber en cuestión se refiere a un comportamiento igualmente determinado”.

4.4.1. La información. Derecho y obligación democráticos.

Las obligaciones públicas en materia de transparencia e información deben tener su correlativa responsabilidad en el sector privado, pues de lo contrario llegaríamos a la aberración de que el deber de transparencia de las autoridades tiene como contrapartida la prerrogativa de opacidad de las organizaciones de los sectores privado y social. Me refiero particularmente a las empresas que reciben cualquier beneficio administrativo y fiscal, los sindicatos y partidos que manejan recursos de carácter público y aun de orden privado, que están exentos del pago de contribuciones, así como aquellas organizaciones y fundaciones que se nutren de aportaciones privadas y de exenciones o estímulos gubernamentales. El efecto reflejo del deber de transparencia e información de las dependencias y entidades de la administración pública, es la información fidedigna de los ciudadanos respecto de sus obligaciones legales, pero ante todo de los grupos que “estos integran o de las empresas que manejan, cuyos objetivos y finalidades son de interés público.”

En este caso aludo básicamente a los partidos políticos, a los sindicatos de todos los sectores, a las empresas vinculadas al consumo popular, a las comunicaciones, a los espectáculos, a la recreación y el turismo, etc., a las iglesias, a las universidades públicas y privadas, y desde luego a los medios de comunicación, todos los cuales deben someterse al escrutinio público y al autocontrol, tanto de sus condiciones económicas y financieras, como en lo que respecta a sus comportamientos frente a la sociedad y frente al Estado.

Si el Estado tiene el deber de garantizar el derecho a la información y la que esté en posición de cualquier autoridad es pública y no reservada sino temporalmente⁶⁶⁶ y por razones de interés público en los términos de la ley,

⁶⁶⁶ El texto de la Constitución mexicana, determina:
Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún

corresponde igualmente al Estado propiciar que las informaciones relevantes de organización de los sectores privado y social que no se refieran a la vida privada, sean consideradas de interés colectivo y deban formar parte del acervo informático de la colectividad. Es indudable que el derecho a la información que posee el Estado es una garantía de los ciudadanos, pero éstos tienen también la prerrogativa de obtener la información que, sin estar en manos de las autoridades, es de interés social por su propia naturaleza.

La transparencia es igualmente un deber del Estado y un derecho de sociedad; se vincula con la rendición de cuentas y constituye un mecanismo de control ciudadano y social sobre los gobernantes. Toda auditoría, mediante la información, es auditoría social y ciudadana. Desde luego que el gobernante y las autoridades no deben quedar encorsetados por estos procesos de información, transparencia y rendición de cuentas, pero sí constreñidos por los mismos, como parte de una cultura cívica que compromete a gobernantes y gobernados. Por ello, los órganos de tipo jurisdiccional, las procuradurías, las entidades dedicadas a garantizar la información, transparencia y rendición de cuentas son los módulos

delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

institucionales encargados de responder a la vigilancia social del ejercicio de la autoridad la disposición de las informaciones y el acceso a la justicia en la materia.

Tienen, sin duda, carácter y sustancia constitucional, de la que participan las estructuras gubernamentales y los derechos ciudadanos.⁶⁶⁷ A este respecto, el orden jurídico constitucional ordena que todas las autoridades administren los recursos públicos con *eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez* y agrega la *imparcialidad* “que aseguren las mejores condiciones para el Estado” y que eviten “influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”.

⁶⁶⁷ El artículo 134 constitucional de la Ley Fundamental de México, estatuye la transparencia y los órganos públicos (del Estado), encargados de su vigilancia, pero debe entenderse que de ese precepto se derivan derechos individuales y sociales que pueden reclamarse en diversas vías. Dicho artículo preceptúa:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Según la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*⁶⁶⁸, son tres las libertades, “derechos subjetivos de los particulares frente al Estado”, las que en conjunto integran el *derecho a la información*: libertad de buscar, libertad de recibir y libertad de difundir informaciones y opiniones; engloba las tradicionales libertades de expresión e imprenta, y por ello las personas disponen de “un medio genérico de protección que, en derecho mexicano, se ejerce mediante el juicio de amparo”.⁶⁶⁹

⁶⁶⁸ *Op. cit.*, Tomo IX, p. 566 y s.

⁶⁶⁹ La *Enciclopedia Jurídica Mexicana* se publicó en su primera edición en 2002, por lo que en esta materia contiene datos que no incluyen la regulación aprobada por el Congreso de la Unión mexicana en aquel año, cuando expidió la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, cuyo proyecto generó una enorme expectación y participación de juristas, académicos, políticos, periodistas y líderes de grupos y organizaciones diversas que promovieron los acuerdos correspondientes, dado que el derecho a la información había sido incorporado a la Constitución desde la reforma política de 1977 pero no había concluido el proceso constituyente ni el legislativo complementaria la obra de consideración de este mecanismo de control ciudadano sobre los gobernantes y del derecho fundamental correlativo. De acuerdo con la iniciativa, la ley fue pensada asimismo para hacer más eficiente al Estado, fortalecer el erario público, abatir la corrupción y dinamizar la economía al generar un ambiente de confianza y nitidez en el comportamiento de la administración pública. La ley se propuso eliminar el carácter discrecional y selectivo de la información a cargo del Estado, generando una obligación universal de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de los organismos constitucionales autónomos, incluyendo las universidades y otras instituciones dotadas de autonomía, así como a los tribunales administrativos, entidades de interés público y “cualquier persona que reciba recursos públicos”. Es pertinente destacar que desde sus orígenes esta Ley, cuyas últimas reformas datan de 2008, otorga el derecho a la información como una garantía individual de *toda* persona, la obligación a todo servidor público que posea aquella y las conductas que constituyan causa de responsabilidad en términos de la ley respectiva, así como la delimitación de la información reservada o confidencial y la protección de datos personales. El primer eje de la Ley es “la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que le permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados”; un segundo eje es el derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados, mediante un procedimiento diseñado en la propia ley, procurando “simplicidad y eficiencia” en dos instancias: la *primera* la solicitud de acceso a la información, ante la *unidad de enlace* que debe existir en cada una de las dependencias y entidades, la cual opera como vínculo entre éstas y el solicitante; la respuesta debe darse en breve tiempo. Además de cada *unidad*, en toda dependencia o entidad existe un *Comité de Información* que resuelve las cuestiones a cargo de las *unidades*, los criterios de clasificación de la información y la resolución que niegue el acceso o inexistencia de la información, la que puede ser recurrida en vía de revisión, que es la *segunda* instancia, ante el *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, creado por la propia Ley, como “un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales, en poder de las dependencias y entidades” (Artículo 33), dado que tiene a su cargo “conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes” (fracción II del artículo 37), y en consecuencia puede revocar o modificar las decisiones del Comité y determinar durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en

Hay que aclarar, —como se hace en la nota a pie de página— que existe un procedimiento especial regulado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que atribuye al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) la facultad de decidir en definitiva sobre el acceso a la información denegado a los particulares, con la siguiente modalidad establecida en la Ley:

Artículo 59. Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

El precepto mencionado se ha puesto a debate público como consecuencia de reformas en leyes de transparencia y acceso a la información de algunas entidades federativas, que determinan procedente la impugnación de resoluciones por las propias autoridades, lo cual riñe con la idea de apertura y plena transparencia del nuevo orden constitucional mexicano. El Artículo 59 de la Ley Federal, en consecuencia, es garantista respecto de los particulares, quienes pueden ocurrir al juicio de amparo, como juicio de garantías que asegura la instancia definitiva para que sean los jueces quienes también en este caso dignan la última palabra y no los integrantes de oficinas en organismos administrativos autónomos. Como se advierte, las autoridades no tienen acción para demandar por vía de amparo las resoluciones, asegurando así que sean los particulares quienes gocen de esa prerrogativa en el contexto de la democracia constitucional. No importa a este respecto que se arguya el principio de definitividad, respecto del cual algunos sostienen que es una garantía para el “administrado”, mientras que otros aseguran es un “privilegio” favorable a la administración. Lo cierto es que en el proceso de control no todo queda incluido en el texto de la norma constitucional. Así lo reconoce Germán J. Bidart Campos⁶⁷⁰, para quien “siempre y cada vez que

responsabilidad, para que el órgano interno de control inicie si fuera el caso el procedimiento de responsabilidad procedente.

⁶⁷⁰ Bidart Campos, Germán J. *El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Ediar-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2003, p. 285, donde desarrolla un capítulo que denomina: “Un caso excepcional: las decisiones finales fuera del Poder Judicial”, en cuyo discurso

hay una *cuestión constitucional*, tal cuestión *debe ser judicial*". En el caso del procedimiento administrativo que ahora nos ocupa (ante el IFAI), el particular resulta doblemente protegido porque puede acudir a la justicia federal.

4.4.2. La opinión pública

El proceso de opinión tiene como basamento la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información y el conjunto de derechos civiles y políticos de las personas. No es demasiado lo que podemos agregar al respecto, pero la opinión es un rico fenómeno político y social de interacción entre las fuerzas políticas y los factores reales del poder. La opinión la hallamos no sólo en los medios, sino también en las manifestaciones más simples de la comunicación ciudadana y en algunos ejercicios institucionales como las elecciones o los discursos parlamentarios. Sabemos que el voto decide y opina. La reelección es decisión de continuidad gubernamental, pero también de opinión favorable al gobernante, a su conducta, a su programa, a su liderazgo. Nicola Matteucci,⁶⁷¹ explica las dos acepciones básicas del término: la primera, "como el conjunto de opiniones de los miembros de una sociedad sobre un fenómeno particular", mientras que la segunda se refiere a los sectores más autorizados e informados, que pueden ejercer su influencia y exigir ciertos comportamientos en relación con las decisiones públicas. "En esta segunda acepción —dice Matteucci— la opinión pública se ve como un sistema político, una fuerza; es la opinión de los grupos que cuentan...". La opinión pública, desde luego, tiene dimensiones cuantitativas y cualitativas; por las primeras, tiene un carácter mensurable, su medida es un indicador del "estado de cosas", mientras que cualitativamente es una especie de juicio popular sobre lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto, lo honrado y lo corrupto, etc., de lo que se hacen eco principalmente los comunicadores, los comentaristas, los intelectuales y sobre todo los medios de comunicación. Como se puede apreciar, la opinión pública está estratificada y es causa y efecto de la

afirma "que el agotamiento definitivo de la instancia administrativa [en Argentina] antes de acudir al poder judicial no tiene fundamento constitucional, sino únicamente legal". (Pág. 291)

⁶⁷¹ Bobbio, Norberto, y Matteucci, Nicola. *op. cit.*, 1126 y s.

pluralidad social y política. En todo régimen, aun los absolutistas y totalitarios, la opinión pública es un fenómeno presente en los asuntos de interés colectivo; varía desde luego el contenido, la intensidad, los mecanismos de su manifestación y la eficacia de su impacto y dirección. Como lo recuerda Herman Heller,⁶⁷² el término *opinión pública* fue usado desde el siglo XVIII (1767) por un fisiócrata, Mercier de la Rivière, quien dijo que en una monarquía quien gobierna no es el rey, sino el pueblo, a través de la opinión pública.

La opinión pública no es poder formal, pero entraña una forma de poder, el que corresponde a la *sociedad civil*, a lo que Althusser señala que le corresponde a la sociedad civil: la hegemonía. En consecuencia, la opinión pública como fenómeno político aparece cuando se disocian la sociedad civil y el Estado; es una etapa del surgimiento de la sociedad civil, que no puede existir sin libertad de credo, de expresión, de libre manifestación de las ideas, de imprenta. Herman Heller dice a propósito: “La importancia política de la opinión pública aparece con la sociedad civil, con la difusión del saber leer y escribir y el desarrollo de la imprenta y especialmente de la prensa.”⁶⁷³ Hoy diríamos que la conforman, la crean y la transmiten también los medios electrónicos: radio y televisión, pero igualmente el *Internet*, las *redes sociales* y otros más que combinan todos los anteriores.

La opinión (*doxa*, en griego), se distingue del conocimiento (*episteme*) porque se supone que éste tiene un rigor científico y metodológico que aquella no posee. A menudo decimos, para descalificar algún aserto: “es una mera opinión”. Sin embargo, en la época actual, la opinión puede medirse con rigor científico. La psicología social y las ciencias de la comunicación lucen galardones no sólo técnicos, sino igualmente de carácter superior, que encuadran los estudios de opinión en rango de ciencia. Esto no implica que la opinión sea en sí misma ciencia o conocimiento; las más de las veces, trasluce creencias y valores, si bien

⁶⁷² Heller, Herman. *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, 8ª reimpresión, México, 1977, p. 190.

⁶⁷³ *Idem*, p. 191.

está muy vinculada a los procesos políticos, que se legitiman o no, en muchas ocasiones, por lo que les aporta la opinión pública. El propio Heller aclara que: “público es aquello que influye en la vida política”, y que “tal como nosotros lo entendemos, es opinión de voluntad política en forma racional, por lo cual no se agota nunca en la mera imitación y el contagio psicológico colectivo”.⁶⁷⁴ Pero la mejor contribución de Heller al tema son estas afirmaciones: “*La enorme importancia* política de la opinión pública consiste en que, en virtud de su aprobación o desaprobación, asegura aquellas reglas convencionales que son la base de la conexión social y de la unidad estatal”. Y esta otra: “La opinión pública, en lo concerniente a la unidad estatal, cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad política y del orden por ella garantizado. Todo poder debe preocuparse por aparecer como jurídico, por lo menos para la opinión que públicamente se expresa.”⁶⁷⁵

Cuando Heller habla de la fuerza legitimadora de la opinión, debemos entender que también posee una fuerza deslegitimadora de todas las instituciones y procesos políticos. La opinión pública es entonces un proceso que no tiene su propia sustancia, sino la sustancia de los demás fenómenos políticos a los que califica⁶⁷⁶; por esto, es un proceso político fundamental que tiene que ver con el sistema político en su conjunto y con cada una de las instituciones que integran el régimen. Forma parte, indudablemente, de la participación popular y ciudadana en los asuntos públicos y coadyuva con el proceso de control de los gobernantes. El propio Locke se refiere —y en ello compromete a pensadores conservadores, ingleses y franceses— a la función política de la opinión pública, “como instancia intermedia entre el electorado y el poder legislativo”, lejos del criterio posterior de Marx, quien la califica como “falsa conciencia, ideología, porque en una sociedad dividida en clases esconde el interés de la clase burguesa: el público no es el

⁶⁷⁴ *Ibidem.*

⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 192.

⁶⁷⁶ John Locke, sin embargo, reivindica la autonomía de la opinión pública, como una “ley de la opinión o la reputación”, a manera de una “verdadera ley filosófica” (Matteucci, *op. cit.*, p. 1127) En sentido coincidente y también divergentes se inscriben Rousseau, Kant, y Hegel, quienes desvalorizan la opinión pública, contrapuesta a la ciencia, por sus “visiones subjetivas”.

pueblo, la sociedad burguesa no es la sociedad general, el *bourgeois* no es el *citoyen*, el público de los particulares no es la razón”.⁶⁷⁷

Para Benjamín Constant el canal de expresión de la opinión pública debe ser la Cámara de Diputados, de manera que la opinión controla al poder, pero engrandece al Parlamento, posición diferente a la de Tocqueville y con él John Stuart-Mill, para quienes “el despotismo de la masa actúa no tanto a través de las autoridades públicas... sino como presión psicológica, por parte de la sociedad, sobre el espíritu y no sobre el cuerpo del individuo, por la cual al mismo le queda la dramática elección entre el conformismo y la marginación. Hay —dicen— un control social, más que un control político, que impide el libre desarrollo de la personalidad individual...”⁶⁷⁸

Nicola Matteucci remata contundente:

La actual sociología crítica retoma algunas intuiciones de Tocqueville para demostrar la desaparición o la declinación de la o. p. [opinión pública]. Con el triunfo de lo "grande" desaparecen los lugares que habían permitido la formación, en el diálogo racional, de la o. p.: el lugar del salón lo ocupa la televisión, los periódicos se han convertido en empresas especulativas, las asociaciones y los partidos están guiados por oligarquías, los espacios de formación de la o. p. no están autónomamente administrados sino que lo dirigen potentes burocracias. Además, en el estado contemporáneo se produce la falta de distinción entre el estado y la sociedad civil, dado que uno está compenetrado en el otro, por lo cual se forma una clase dirigente que, interesada en el dominio, puede fácilmente manipular a la o. p. Esto puede remediarse sólo creando espacios institucionales que permitan hacer efectiva la libertad de palabra, de asociación y de prensa a través de una real participación de los ciudadanos en la formación de la o. p. En este sentido es necesario obligar a las organizaciones que controlan los medios de comunicación de masa a desempeñar su función en la dirección de una formación dialógica en un proceso de comunicación pública y no en el de una manipulación de un público atomizado, que hoy tiene en su "publicidad" no un instrumento de libertad racional sino de servidumbre al sistema productivo. Es necesario, en fin, reinventar las soluciones institucionales para dar nuevamente a la publicidad el elemento que la había distinguido: la criticidad.⁶⁷⁹

⁶⁷⁷ Bobbio, Norberto, y Matteucci, Nicola. *op. cit.*, p. 1128.

⁶⁷⁸ *Idem*, p. 1130.

⁶⁷⁹ *Ibidem*, p. 1130.

En tales condiciones, la opinión pública se ha erigido en un monstruo más peligroso y autoritario que Leviatán, pues existe sin pacto y sin representación y domina el escenario completo de la sociedad y de la política. Sujetar a la llamada opinión pública es fundamental, sin que ello implique abdicar de la Constitución y de la democracia, pues lo que se busca es que la opinión pública no sea el dominio ni del dinero ni del poder. La opinión pública es ineludible y exige un ámbito espacioso de libertades, así como ciertas regulaciones que permitan que los ciudadanos y no sólo las organizaciones la conformen y la aprovechen.

4.4.3. Los medios de comunicación social y la expresión de los ciudadanos.

Un rasgo fundamental de las democracias occidentales modernas, en lo que se refiere a la vigilancia, fiscalización y control del desempeño gubernamental, es la que realiza la sociedad en tres escenarios fundamentales: el electorado, la opinión pública y los medios de comunicación.

Al ejercer su derecho a votar, los ciudadanos combinan criterios políticos, sociológicos y psicológicos respecto de la forma en que se ha llevado a cabo determinado programa de gobierno o determinadas acciones realizadas por el equipo o los miembros del equipo gobernante, para confirmarlo, o bien, para elegir una alternativa política.

Respecto de los votos traducidos en asientos parlamentarios y las conformaciones de mayorías y minorías opositoras en el desempeño del control extraparlamentario, León Martínez Elipe señala:

En definitiva, el control ejercido por la minoría no puede evaluarse exclusivamente por sus intentos de conseguir en sede parlamentaria la derrota del Gobierno. La minoritaria oposición parlamentaria, indudablemente tiene como objetivo primordial influir en la orientación política del Gobierno y de la mayoría parlamentaria, si bien ante su escasa eficacia, el destinatario primordial se encontrará extramuros de la Cámara. Tratará de convencer a la opinión pública y al cuerpo electoral, mediante la publicidad de la vida política a través

de los medios de comunicación, que su programa ofrece la posibilidad de una alternancia en el poder que modifique la correlación de fuerzas existentes.⁶⁸⁰

En este sentido, se aprecia que una de las tareas esenciales que representa esfuerzos considerables de la mayoría parlamentaria, es tratar de influir en la opinión pública, a fin de conservar su cuota electoral y, por lo tanto, su poder. Así que cobra relevancia lo señalado por D'Alambert: "pronto o tarde los hombres que piensan y escriben gobiernan la opinión, y la opinión, como sabéis, gobierna el mundo."⁶⁸¹ Siguiendo también las afirmaciones de Burdeau⁶⁸², no es lo mismo electorado o la voluntad popular manifestada en la urnas, que la opinión pública. Mientras la primera surge de inquietudes y exigencias reales y particulares; la segunda, se trata de un colectivo, resultado de una elaboración predeterminada que goza del acuerdo de quienes a ella se adhieren con posterioridad.

La opinión pública se limita a juzgar y censurar, volviéndose muy versátil; mientras que el voto, se dirige (o por lo menos esa esperanza tiene) a encontrar soluciones para determinados problemas. Mientras que electorado se forma con el "pueblo", la opinión pública se origina en el "público"; es decir, en la porción del pueblo que pone atención a la información (objetiva o no) del acontecer político y que toma posición respecto del misma. Así, en tanto el sufragio es un acto ciudadano que se dirige a integrar órganos de decisión política; la opinión pública tiene su origen en la recepción de juicios preconcebidos sobre acciones gubernamentales que influyen en los gobernados como ente colectivo y, muy probablemente, en su decisión electoral. Sin embargo, dependiendo del tipo y cantidad de receptores, así como del grado de objetividad y ética del transmisor, es la calidad de opinión pública que se pueda formar.

⁶⁸⁰ Martínez Elipe, León. *Tratado de Derecho Parlamentario. Fiscalización Política del Gobierno*, Volumen Primero, Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria, Ed. Aranzadi, S.A., España, 2000, p. 81.

⁶⁸¹ D' Alambert, *Dialogues des Morts*

⁶⁸² Burdeau, Georges. *Tratado de ciencia política*, Biblioteca General de Derecho y Jurisprudencia, T. III, La dinámica política, París, 1974, pp. 109 a 114.

En la formación de la opinión pública intervienen no sólo aspectos psicológicos, sino también de naturaleza sociológica, e incluso demográfica —tiene distinta dimensión en sociedades con predominio de grupos primarios como sucede en las sociedades rurales, que en la sociedad industrial—; a lo que hay que añadir que se influye notoriamente en su formación, como expone González Seara, mediante «la información, el rumor, la propaganda, la educación y la excitación de los impulsos emocionales». La opinión pública, por tanto, no se manifiesta como consecuencia de un proceso de racionalidad sobre los temas planteados, porque no puede desconocerse que en su formación influyen elementos irracionales y emotivos. La falta de información, de educación política, de tiempo para preocuparse por los problemas políticos, afanado como está el hombre en su cotidiano vivir, así como su desinterés por los temas públicos, más atraído por los que dan satisfacción al ocio, constituyen un sustrato sociológico para orientar la formación de la opinión pública. Orientación procedente de las minorías que ejercen un liderazgo político o social, que no siempre será objetiva.⁶⁸³

Sin embargo, las democracias modernas aún no resuelven el problema de la manipulación de la información; porque, a pesar de constituir una característica formalmente propia de los regímenes autoritarios, se ha convertido en una constante en el desarrollo de sus procesos más característicos.

Al inicio del liberalismo, cuando se declaran las libertades durante el proceso de la revolución francesa, el ideal se encontraba en la más absoluta de ellas, la de expresión. En el extremo de la autodefensa para proteger las conquistas de la revolución y de las libertades y los derechos fundamentales del hombre, el régimen revolucionario exaltó la importancia de la prensa escrita, como un incipiente mecanismo de control político. El desarrollo de la civilización occidental ha significado entre otros cambios, el ejercicio del poder, que ha pasado de ser un poder arbitrario y absoluto, en la mayor parte de los pueblos de la antigüedad, a uno acotado, en mayor o menor medida, por poderes legalmente constituidos y por la propia acción de la sociedad, la cual lo ejerce, ya sea a través de los medios legalmente establecidos, o bien utilizando la fuerza, una presión muy importante sobre los poderes públicos y sobre otros grupos de la sociedad.

⁶⁸³ Martínez Elipe, León. *op. cit.*, pp.84 y 85.

A partir de la invención de la imprenta, el poder de la letra impresa, debido al impacto social que ejerció, fue en aumento. Debe entenderse de aquí en adelante como imprenta y poder de la letra impresa, no solamente a los medios impresos, sino en realidad a todos los medios de comunicación, que en el siglo XIX, asumen un perfil muy diferente al que habían tenido en las épocas precedentes.

En sus orígenes, la actuación de los medios de comunicación se vio representada, en efecto, por la prensa, la cual realizaba una labor educativa con los ciudadanos, a quienes informaba e instruía, a fin de que formaran libremente un juicio o postura respecto de temas políticos y sociales. Sin embargo, el tiempo y los logros científicos y tecnológicos introdujeron a la escena de la información, a los medios audiovisuales y con ellos, los capitales necesarios para financiarlos. Por ello, los poseedores del poder financiero pronto utilizaron a los medios de comunicación ya no para formar opinión pública, sino para distorsionarla, en aras de lograr presionar o dirigir a los gobernantes para tomar decisiones en favor de sus propios intereses.

En el contexto de las sociedades modernas y dado que se emplea en ellas un discurso de democracia e inclusión, es muy poco probable que los medios manifiesten que son portadores de sus propios intereses y que estos tienen una probabilidad muy alta de no coincidir con los intereses generales de la sociedad o con los de los gobernantes. Lo más probable entonces es que los medios de comunicación conformen un doble o triple discurso, en el cual, manifiesten la defensa de un conjunto muy amplio de intereses, entre los cuales se expresa una mezcla de algunos que pueden ser considerados como intereses generales o de grupos mayoritarios; otros, intereses de determinado grupo; y, de manera no tan velada, sus propias conveniencias.

Ejemplo de lo afirmado es “el impulso a la democracia y a la libertad”, que constituye un tema de defensa de interés general, amplio y abstracto que puede, a su vez, encausarse a la “libertad de expresión”, la cual, dependiendo del mensaje

y de la actitud específica con la que sea transmitida la información, podrá constituirse en la defensa de un interés general, de grupo o de una estrictamente particular, encubierto bajo el aval de un valor que socialmente tiene prestigio. Un factor importante para determinar de quienes son portavoces en realidad los medios de comunicación, cuando aluden a la libertad de expresión como uno de los valores de primordial defensa, es la actitud que tienen al momento de dar voz o escenario a los diferentes actores sociales.

Si el medio de comunicación se mantiene en una actitud abierta y de participación del número más amplio de actores, independientemente de las opiniones que aporten; es decir, si mantiene una actitud plural, entonces, el medio sí defiende la libertad de expresión. Por el contrario, si el medio es muy selectivo y solamente da voz a los actores cuya opinión concuerda con la propia, y no solamente no otorga participación a las opiniones disidentes, sino que trata de bloquear dichas expresiones, se puede suponer la presencia de un discurso doble.

Los primeros estudios que se realizaron sobre los medios de comunicación, especialmente aquéllos análisis de carácter crítico, manifiestan una opinión pobre respecto de los mismos, especialmente de aquellos denominados *mass media* o de comunicación colectiva.

El nombre de “Industria Cultural” fue determinado por los estudiosos de la escuela de Frankfurt, Max Horkheimer, Teodoro Adorno, Erich Fromm y Herbert Marcuse, quienes en la década de 1920 realizaron un análisis de la cultura; para explicar lo que acontecía en la sociedad de la época, recurrieron al marxismo y al psicoanálisis, a fin de exponer las causas de la crisis social, concluyendo que la producción cultural de la sociedad estaba siendo considerada como una mercancía, y convirtiéndose, por lo tanto, en un elemento más con el cual negociar un precio.⁶⁸⁴

⁶⁸⁴ Cfr. Herrera, Meliánt. Los Medios de comunicación en la sociedad capitalista actual, en <http://www.razónypalabra.org.mx/anterioresn38/mherrera.html>.

El poder de los medios de comunicación ha crecido a tal grado que, ya no solamente actúan en determinados temas que les significan provecho, sino que se han convertido, de facto, en un sustituto de la función de fiscalización política a cargo del Parlamento, debido a la cada vez más débil relación y conexión de la institución parlamentaria con sus representados.

Es así que, en la actualidad, ya no es de extrañarse que el debate político se lleve a cabo en programas de televisión o en charlas y entrevistas radiofónicas, en lugar de realizarse en la institución parlamentaria. De esta manera, los medios de comunicación se han apoderado de una función fiscalizadora sin responsabilidad política, por lo que, desde hace mucho, adquirieron el calificativo de “cuarto poder”. Sin embargo, esta realidad mediática de los estados democráticos contemporáneos podría vincularse más directamente con la actividad parlamentaria, a fin de que el debate político que se difunde tenga mayor coherencia con la agenda política nacional y, con ello, los medios de comunicación se puedan convertir en una especie de extensión del propio parlamento.

Cuando se trata de fiscalización institucionalizada nos encontramos ante la posibilidad de exigencia de responsabilidad organizada, como la que se puede actualizar por los diferentes procedimientos establecidos a tal finalidad, fundamentalmente los parlamentarios; pero cuando examinamos la fiscalización no institucionalizada, su fundamento se encuentra en lo que se ha denominado “responsabilidad difusa”. Responsabilidad, como hemos examinado anteriormente, relacionada con la opinión pública y la capacidad de influencia de los diferentes grupos políticos, sociales o de intereses, con cuyo consentimiento o cuya cooperación activa o pasiva necesitan los gobernantes contar para desarrollar su política.⁶⁸⁵

4.4.4. La defensa frente a los medios y la regulación legislativa.

Concedores de su influencia, así como de la posibilidad de poder orientar o, en el peor de los casos, manipular la opinión del pública y con ello poder presionar

⁶⁸⁵ Martínez Elipe, León. *op. cit.*, p. 97.

a los gobiernos, aún a los más poderosos, los medios fueron adquiriendo un poder que juega a la par de los de carácter institucional, que interviene en las negociaciones de cuotas de poder, de influencia y de beneficios, sin estar estrictamente sometido a las reglas del juego democrático.

En este contexto, sin embargo, reiteradamente se aborda el tema de la defensa de los medios. Expresión que hay que matizar y aclarar, dado que lo habitual es pensar que son justamente los medios, quienes trabajan en ellos y los que detentan su propiedad, quienes requieren de ser defendidos frente a los abusos que pueden sufrir a manos, especialmente del poder político, y en esto han de plantearse al menos dos escenarios:

- a) Un poder político que se ejerce de manera coincidente, coordinada y que no admite la menor crítica por parte de ninguno de los detentadores de los medios de comunicación.
- b) Un poder político que se ejerce de manera limitada, acotada por una serie de principios de autorregulación, y principalmente por derechos establecidos en las normas jurídicas a favor de la libertad de expresión de los particulares; pero, que tiene todavía elementos que ejercen el poder de manera discrecional, y en tal situación se puede dar un fuerte conflicto entre la prensa y los poderes constituidos.

Cuando el poder político se ejerce de manera coincidente, de tal forma que no funciona el sistema de pesos y contrapesos y es uno de los poderes, el hegemónico, frente a los demás, es obvio que el papel de la prensa puede ser de relativa subordinación. Se da en muchos de estos casos una coincidencia de los intereses de los dueños de los medios impresos, con los intereses de los grupos hegemónicos, de tal manera que la prensa se convierte en la vocera y gestora de los intereses de las clases dominantes.

Uno de los rasgos fundamentales del capitalismo en sus etapas iniciales, específicamente hablando de la libertad de expresión, es una libertad relativamente irrestricta y casi absoluta, que permitió que las empresas fueran aumentando poco a poco su poder, primero ligadas estrechamente a los intereses de los grupos en el poder, de quienes eran voceros; posteriormente, conformando un grupo junto con otros detentadores de riquezas, de quienes también eran sus voceros; y, después, ya en la era moderna, incluso independizándose de ambos grupos. De tal manera que los dueños de las empresas periodísticas defendían sus intereses a través de los medios de comunicación.

La estructura política fue favoreciendo ese proceso. En el caso de los autoritarismos de izquierda, las empresas de comunicación estaban controladas por el gobierno o eran parte de la estructura de gobierno, por lo que se puede describir una situación de absoluta subordinación entre los intereses del grupo en el poder, del partido hegemónico y el de las empresas de comunicación, siempre y cuando tuvieran esa naturaleza o fueran, en todo caso, simples órganos del gobierno. En el caso de los autoritarismos de derecha, puede pensarse en la existencia de empresas independientes, aunque no autónomas ni desligadas de los intereses de los grupos en el poder, o igualmente ligados al partido político hegemónico.

Ya que de todas formas, las empresas de la información adquieren un poder más notable en el entorno de las sociedades, habrá que hacer una aclaración que funciona al mismo tiempo como una hipótesis: A mayor autoritarismo en un sistema político, mayor poder económico de las empresas de comunicación, pero mayor dependencia de éstas en relación con el grupo en el poder.

Podemos suponer que el anterior enunciado es válido, si y sólo si, las empresas de comunicación se encuentran en concordancia de intereses con los intereses del grupo en el poder.

Ahora bien, a mayor democracia en un sistema, mayor poder económico e influencia fáctica de las empresas de comunicación, con mayor independencia en relación con el grupo en el poder. En este caso habría que mencionar al menos tres circunstancias muy importantes en el contexto de la democracia:

- a) La existencia de normas de autorregulación y de regulación del comportamiento de los profesionales de la información;
- b) La existencia de normas jurídicas, concretas, que regulen aquellos aspectos de la actividad de las empresas dedicadas a la información, que podrían resultar en un daño para los particulares o para la propia estructura del Estado; y,
- c) La convicción en la sociedad de que es importante regular y en ocasiones restringir, bajo determinadas circunstancias, la actividad de las empresas dedicadas a la información.

Sin embargo, en este inciso y de acuerdo con el desarrollo que ha tenido la sociedad en el mundo contemporáneo, podemos hablar también de la defensa que tienen los particulares frente a los excesos cometidos por los periodistas y en general por los medios de comunicación en el ejercicio de sus actividades profesionales.

La situación se torna cada vez más compleja en las sociedades contemporáneas, aunque en la antigüedad o en el pasado reciente, antes del surgimiento de la radio y la televisión, el controlar la información que circulaba a través de los medios de comunicación, era una tarea relativamente fácil, con el surgimiento de las nuevas tecnologías se antoja una tarea bastante más compleja, específicamente cuando se habla de los mensajes que circulan en la Internet, lo cual significa que la tecnología incrementa la libertad democrática, quizá por la ausencia de suficiente legislación adaptada a un contexto muy complejo.

La defensa pues frente a los medios de comunicación, es una defensa que se debe acometer desde dos frentes: el de la sociedad civil y la ciudadanía,

principalmente; y desde el Estado, con fundamento constitucional que los aleje de la represión institucionalizada, considerando que en ocasiones la actividad desempeñada por los medios de comunicación puede significar un potencial daño para la estructura de la sociedad, y aquí hay un tema muy delicado al tratar de discernir entre la estructura de la sociedad y simplemente la estructura de intereses creados por determinados grupos y que, en ocasiones, pueden reportarse como la sociedad misma. La defensa frente a los medios de comunicación también debe darse desde el lado de la sociedad civil, es decir, a partir de la protección de los derechos fundamentales y de los intereses comunes, que pueden ser afectados por la actividad de dichos medios.

En consecuencia, no solamente deben actuar los tres poderes en esta defensa de la sociedad frente a los medios de comunicación, sino que además, la propia sociedad debe organizarse para poder enfrentar de manera directa y formal, o de manera indirecta e informal, los ataques más significativos que se pueden sufrir desde los medios de comunicación. Una parte muy importante de las organizaciones no gubernamentales en las sociedades contemporáneas, enfoca sus esfuerzos hacia la defensa, por ejemplo de los lectores, de los televidentes o de los consumidores que se ven sometidos a mensajes publicitarios engañosos.

Una figura que poco a poco cobra más fuerza en varios países occidentales, es la del *ombusman* de la información o “defensor de la audiencia”; entendido éste, en términos generales, como un mecanismo de autorregulación de cada medio de comunicación, encargado de recibir, investigar y dar respuesta a las quejas del público. La mayoría de los medios deciden que sea un miembro de la redacción quien se dedique a este fin; sin embargo, otros optan por escoger a un defensor externo, es decir, un colaborador sin régimen de exclusividad y ajeno a la redacción, lo cual se traduce en la ventaja de ofrecer más independencia y más afinidad con los intereses del público.

Tal es la importancia que ha adquirido esta figura, que en la década de los ochenta, se formó la *Organization of New Ombudsmen* (ONO), organización sin fines de lucro, cuyos propósitos fundamentales consisten en ayudar al periodismo profesional a alcanzar y mantener altos estándares éticos en la transmisión de noticias, mejorando así su propia credibilidad entre la gente a la que sirve; establecer y perfeccionar las normas para el trabajo del Defensor de la Audiencia o su representante lector de noticias; ayudar en el establecimiento más amplio de la posición de defensor del pueblo de noticias en los periódicos y en otros lugares en el medio; proporcionar un foro para el intercambio de experiencias, información e ideas entre sus miembros; desarrollar los contactos con los editores, consejos de prensa y otras organizaciones profesionales; y, proporcionar espacios de opinión para los grupos de interés especial y responder a las preguntas de los medios.⁶⁸⁶

El auge de las defensorías en comento radica en la conciencia que poco a poco se incrementa en los medios de comunicación respecto de la necesidad de mantener la credibilidad ante la audiencia, así como de mejorar los canales de comunicación entre el público y los periodistas. Sin embargo, como señala Albarrán de Alba, en los hechos “el alcance del defensor del lector latinoamericano tiene diverso acento”: a veces señala “el desarrollo de una conciencia ética de la redacción” o de “una voluntad empresarial de cambio”. En otros, simplemente se trata “de un instrumento de control interno” o de una mera “apariencia” para tratar de conquistar lectores.⁶⁸⁷

El interés de los medios respecto a la preferencia de la audiencia, se ha visto también un poco forzada debido a los mecanismos, relativamente recientes, de

⁶⁸⁶ La organización tiene inscritos a miembros de veinte países, entre los cuales se encuentra México con dos medios inscritos: MVS Noticias (Gerardo Albarrán de Alba) y Radio Educación (Ernesto Villanueva). Puede consultarse al respecto en <http://newsombudsmen.org/membership/regular-members>.

⁶⁸⁷ Cfr. Albarrán de Alba, Gerardo: “La figura del defensor del lector en los diarios digitales”. IV Congreso Iberoamericano de Periodismo en Internet. Pontificia Universidad Católica de Lima–Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación, Perú, octubre de 2002.

medición de niveles de audiencia (ratings), los cuales se han constituido, en uno de los factores determinantes, para establecer los contenidos y para dirigir y cambiar la dirección de las políticas adoptadas en los medios.

Ante la sospecha, por parte de los patrocinadores, de que la relación pregonada por los medios de comunicación en torno a la posibilidad de manipular a su antojo la opinión pública o, en el menor de los casos, el consumo de la audiencia, los principales medios establecieron una serie de mecanismos para sí mismos medir el verdadero impacto de los mensajes. En el caso de los medios impresos, primero fue la información sobre el tiraje y, posteriormente, la circulación certificada por órganos independientes, lo cual permitía a los potenciales patrocinadores determinar el grado de penetración del medio. Se estableció una regla, una vinculación lógica que: a mayor circulación, mayor penetración en el mercado (relación directamente proporcional entre la circulación y la vinculación).

En el caso de la radio y la televisión, el desarrollo fue similar. Hay una profunda preocupación por determinar la audiencia de estos medios, de tal manera que el *rating* se ha convertido en una forma de medir el impacto que tiene el medio, en lo general, ya que la respuesta de su audiencia, en un momento dado, se constituye en un mecanismo de retroalimentación con la misma.

Estos son apenas algunos de los ejemplos de los ámbitos en los cuales se está desarrollando una especie de “defensa social” o “intervención social” respecto de los medios de comunicación. En el ámbito de la sociedad mexicana, se han implementado algunos mecanismos que buscan, en primer lugar, desde una autorregulación de carácter ético, frenar los posibles excesos en que pueden incurrir los comunicadores en su actividad; y, además, se han implementado una serie de disposiciones normativas orientadas a ese mismo propósito.

La tendencia legislativa para establecer algunos límites en el ejercicio de las actividades profesionales de los comunicadores, reporta los siguientes instrumentos normativos en el sistema jurídico nacional:

I. Leyes.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Vías Generales de Comunicación. DOF 12 de febrero de 1940.
- Ley Federal de Radio y Televisión. DOF 19 de enero de 1960.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF 29 de diciembre de 1976.
- Ley General de Salud.
- Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.
- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- Ley Federal de Cinematografía.
- Ley General de Educación.
- Ley Federal de Telecomunicaciones.
- Ley Federal del Derecho de Autor.

II. Códigos.

- Código Civil Federal.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

III. Reglamentos.

- Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía.
- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión.
- Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación
- Reglamento de Comunicación Vía Satélite

- Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor

IV. Acuerdos.

- Decreto por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago de impuestos.
- Acuerdo número 169 relativo a la expedición de certificados de aptitud de Criterios para la clasificación de películas cinematográficas.
- Acuerdo mediante el cual se emiten los criterios generales de clasificación de películas, telenovelas, series filmadas y teleteatros grabados.

En México, se ha distinguido la regulación de la actividad de los medios de comunicación en el ámbito electoral, por ser este espacio en el que los ciudadanos (la audiencia en términos de medios) determinan quienes serán sus gobernantes.

Es así que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), contiene diversas disposiciones reguladoras de la actuación de los medios de comunicación, así como de unos de los mecanismos más recurridos por los mismos (cuando de materia electoral se trata): la encuesta como método por el que se obtiene información de determinado universo o muestra de personas que tienen características específicas, de conformidad con el objeto de una investigación, a través del planteamiento de preguntas orales o escritas.⁶⁸⁸

El código electoral y la legislación penal⁶⁸⁹, establecen que la publicación o difusión de los resultados de las encuestas y sondeos de opinión sobre

⁶⁸⁸ Cfr. Aignerren, Miguel. *La encuesta social*, Universidad de Antioquía, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Centro de Estudios de Opinión, Perú, 2009, p.1.

⁶⁸⁹ Artículo 403, fracción XIII, del Código Penal Federal: "Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos."

preferencias electorales, que se realice por cualquier medio, durante los días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas, son constitutivas de delito; sin embargo, vale la pena destacar que mientras el supuesto normativo electoral establece tres días previos al de la jornada, el tipo delictivo determinado en Código Penal Federal señala ocho días. Asimismo, se sujeta a las encuestas con fines de preferencias electorales u orientación del voto emitido a los criterios que para el caso establezca el Consejo General del Instituto federal Electoral.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto emita el Consejo General, previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen.⁶⁹⁰

También el COFIPE contiene disposiciones respecto de la difusión de los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, en los medios de comunicación social, determinando en sus artículos 2, numeral 2 y 228 la prohibición para que dicha difusión tenga fines electorales o se realice dentro del periodo de campaña electoral, así como que los informes mencionados “no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año, en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.”

Finalmente, se puede mencionar como otro mecanismo jurídico posible para la defensa de los ciudadanos ante el indebido ejercicio de los informadores,

⁶⁹⁰ Artículo 237, numerales 6 y 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

consiste en la demanda de daño moral y que está prescrita por la legislación civil federal en México,⁶⁹¹ como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás; de igual forma, la vulneración o menoscabo ilegítimo de la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Ahora bien, otro lado de la moneda al tratar el tema del desempeño de los medios de comunicación y la labor de los periodistas, es la protección de la libertad de expresión y la necesidad, cada vez más frecuente, de garantizar la seguridad de quienes ejercen la profesión informativa.

En un informe reciente la UNESCO señaló que en los últimos diez años se han asesinado más de 1,200 periodistas en todo el mundo y otros miles han padecido agresiones e intimidaciones de todo tipo. Los resultados y las cifras vertidas en estos tipos de informes demuestran que el acoso que padecen los periodistas, por el ejercicio de su profesión, no es exclusivo de los países en situación de conflicto, puesto que en algunos de los países que aparecen como signados por la paz y la democracia, los profesionales de la prensa son asesinados por revelar casos de corrupción o criminalidad que involucran a las autoridades.

Si bien es cierto que de alguna manera el fortalecimiento y, en muchos casos, ascenso al poder de las izquierdas en América Latina ha significado mayor libertad para el ejercicio del periodismo, tal actividad sigue representando un alto grado de riesgo. Durante los 31 años de existencia de la Federación de Periodistas de América Latina y el Caribe (FEPALC), han sido asesinados cerca de 1,000 periodistas en esta región. Así, cuando se coloca al periodista y a los medios como sujetos pasivos de esta clase de hechos delictivos, la presión o la influencia que se ejerce sobre el gobierno es distinta. Desde esta perspectiva, el

⁶⁹¹ Ver Prescripción normativa en los artículos 1916 y 1916-bis del Código Civil Federal Mexicano.

ataque a la profesión informadora se reclama al gobierno como una falta de acción para la protección de derechos humanos, por lo que las instituciones encargadas del ejercicio del poder tendrían ahora que erigirse en defensores de los medios como sujetos afectados del actuar particular ilegal.

En el caso particular de México, la frontal guerra contra la delincuencia organizada ha involucrado totalmente al medio informativo, aumentando con ello dramáticamente el número de crímenes en contra de periodistas en la última década:

No sólo los poderes visibles, el político y el empresarial amoldan los derechos ciudadanos de libertad de expresión y derecho a la información a sus intereses, el crimen organizado impone su agenda no sólo por la vía de los brutales crímenes, sino por la vía de la extorsión e intimidación a los periodistas. A partir de 2007 las agresiones y amenazas en contra de periodistas sobre todo de medios de los estados fronterizos, fueron incrementándose paralelamente a la indiferencia del gremio y de las autoridades. Sin embargo, en julio de 2010 el crimen tocó a medios de alcance nacional con el secuestro ocurrido en Durango de un grupo de cuatro reporteros entre los que se encontraban un camarógrafo de Grupo Multimedios, un productor y camarógrafo respectivamente de la cadena Televisa, así como un reportero de un diario local, que tuvo como finalidad forzar a sus respectivos medios a difundir ciertas grabaciones del interés de los delincuentes, a cambio de preservar la vida de los informadores. En una acción inédita el programa Punto de Partida de la cadena Televisa canceló su emisión, previa postura de su conductora Denisse Maerker, quien exigió al Estado mexicano “garantizar la seguridad de los individuos, el ejercicio de las libertades y las profesiones”. En ese mismo tono el conductor de Milenio Televisión propiedad de Grupo Multimedios, Ciro Gómez Leyva señaló contundente que un medio de comunicación no está preparado ni diseñado para negociar rehenes. El reportero del diario El Vespertino Oscar Solís y uno de los periodistas de Televisa, Héctor Gordo fueron liberados por sus secuestradores, mientras que días después José Canales (Multimedios) y Alejandro Hernández. (Televisa) lograron obtener su libertad en una situación poco clara para la opinión pública.⁶⁹²

En el mes de agosto de 2010, en cumplimiento de su mandato de proveer y monitorear el derecho a la libertad de expresión en los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), una delegación de la Relatoría Especial para la Libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desarrolló una visita *in loco* a los Estados Unidos Mexicanos (por

⁶⁹² <http://mariaelenameneses.com/2011/05/desafios-para-el-libre-ejercicio-del-periodismo/>

invitación del propio gobierno). Durante dicha visita la Relatora Especial, Catalina Botero Marino, se entrevistó con diversas autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, así como con asociaciones de la sociedad civil y familiares de víctimas de homicidios “periodísticos”. Como algunos aspectos señalados especialmente en el informe que la Relatoría presentó al Estado Mexicano en el mes de diciembre de 2010, se destaca lo siguiente:

...el pleno goce de la libertad de expresión en México enfrenta graves y diversos obstáculos, entre los cuales destacan los asesinatos de periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, y la impunidad generalizada en estos casos. Preocupa también a la Relatoría la vigencia de legislación que permite aplicar sanciones penales por el ejercicio de la libertad de expresión tanto a nivel federal como en un número importante de entidades federativas. Asimismo, la Relatoría considera que el vigor, la diversidad y el pluralismo en el debate democrático se encuentran seriamente limitados, entre otros motivos, por la alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se les ha asignado frecuencias de radio y televisión; por la ausencia de un marco jurídico claro, certero y equitativo en materia de asignación de dichas frecuencias; por la inexistencia de mecanismos de acceso a medios alternativos de comunicación; y por la falta de regulación de la publicidad oficial. Finalmente, la Relatoría observa con preocupación una emergente tendencia a restringir el derecho de acceso a la información pública. Es precisamente la necesidad de reconocer esta crisis y sumar esfuerzos para encontrar soluciones, junto con el Estado y la sociedad, la que animó a la Relatoría a realizar una visita *In loco* a México y preparar este informe. La Relatoría pudo constatar que la mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros recientes de periodistas se concentran en entidades federativas que padecen fuerte presencia del crimen organizado. A pesar de que la ausencia de investigaciones concluidas en la gran mayoría de los casos impide determinar con exactitud las causas y responsables de estos crímenes, la información recibida por la Relatoría permite afirmar que en estos lugares el crimen organizado presenta la mayor amenaza a la vida e integridad física de los y las periodistas, especialmente de aquellos/as que cubren noticias locales sobre corrupción, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados. Según la información recibida, en algunas regiones, la violencia e intimidación contra periodistas sería ejercida por grupos armados presuntamente afines a fracciones políticas.

CAPÍTULO V. LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y REPRESENTATIVA: PROCESOS DE OPOSICIÓN Y DE REIVINDICACIÓN

Contenido:

5.1. El proceso de oposición.

5.1.1. Características y modalidades. 5.1.2. Oposición en el régimen y oposición al régimen. 5.1.3. Oposición y gobernabilidad. 5.1.4. Oposición en gobiernos mayoritarios y en gobiernos divididos. 5.1.5. Reglas y mecanismos de la oposición. 5.1.6. Funciones y mecanismos de la oposición en el análisis de Gianfranco Pasquino.

5. 2. El proceso de reivindicación.

5.2.1. Por los parlamentos. 5.2.2. Por los legisladores. 5.2.3. Por los partidos. 5.2.4. Por los líderes. 5.2.5. Por las instituciones. 5.2.6. Por la Constitución. 5.2.7. Reivindicaciones generales y particulares.

5.1. El proceso de oposición.

5.1.1. Características y modalidades.

La *oposición* es un proceso político fundamental en cualquier tipo de régimen o sistema político. El formalismo sociológico ubicaría el tema en el capítulo de los procesos de conflicto y consenso, o en los de acercamiento y alejamiento social. Tal como lo he explicado a lo largo del presente estudio, los procesos políticos están interrelacionados y se influyen mutuamente, no importa que se trate de un régimen político de democracia constitucional o de uno de carácter autoritario. Lo que varía es la importancia, presencia y eficacia de la oposición en cada uno de ellos.

Es en el proceso de gobierno en el que se advierte con mayor incidencia la interacción ejercida por la oposición, aunque es común que la ciencia política analice con mayor frecuencia a los partidos y grupos opositores en el seno de los parlamentos, en el proceso legislativo y en el proceso de opinión.

La oposición tiene que ver con el rechazo y crítica a las políticas gubernamentales, actitud que asumen particularmente los partidos políticos y otras organizaciones sociales que actúan sistemáticamente frente al gobierno. La crítica aislada es más indicativa de la opinión que de la oposición y ahí podemos ubicar a comentaristas, académicos e intelectuales. La libertad de expresión, como derecho y garantía individual, es la expresión formal constitucional de la opinión, mientras que el proceso de oposición tiene en la libertad de expresión en todas sus dimensiones, como en las de manifestación pública, asociación con fines políticos y de petición, su marco regulatorio fundamental.

Sin embargo, la oposición no tiene que estar precedida por una actuación o decisión concreta del gobierno o de la mayoría parlamentaria para que exista o se manifieste. Esto quiere decir que hay una oposición latente y otra manifiesta, para

usar el lenguaje del funcionalismo, o si se prefiere hay *oposición estructural* en sociedades plurales o segmentadas y *oposición ocasional* o *inducida* por acciones y decisiones específicas. La oposición estructural puede confundirse con la lucha de clases o formar parte de ésta, a condición de que se exprese como desacuerdos ideológicos o posiciones racionales contrarias. Lo racional implica que se expresa por conducto de mecanismos aceptados socialmente y por ende, jurídicos o institucionales. La rebelión, la revolución, el golpe, son fenómenos diferentes a la oposición en el sentido en que la explicamos en el presente estudio. Puede ocurrir que mas oposición radicalizada evada los cauces institucionales y caiga en aquellos procesos violentos, en cuyo caso no son objeto de un desarrollo como éste, referido al análisis constitucional, a menos que los vinculemos, como ya se expuso (*Cfr, supra, Cap. II*), en el *proceso constituyente*.

La oposición estructural significa que en la base de toda sociedad subyace el desacuerdo respecto de cuestiones no solamente coyunturales, sino fundamentales, de carácter político, pero también económico y social, como la distribución de la riqueza, la propiedad de los medios de producción, el sistema educativo, la seguridad social y la salud, la equidad de género, etc., lo cual no riñe con la validez de una Constitución escrita que tolera las diferencias y las protege garantizando los derechos de quienes las sostienen. La oposición estructural, en consecuencia, se asienta en principios y convicciones ideológicas (aunque se afirme que vivimos el fin de las ideologías), que le aseguran a sus actores una conducta previsiblemente constante. Es decir, la oposición estructural es sistemática y por ello permanente.

No ocurre lo mismo con la oposición coyuntural, provocada por cuestiones concretas y específicas, de corta o larga duración (una ley, por ejemplo, o una elección). Los opositores pueden llegar a acuerdos que los acerquen en una misma acción o los conduzcan en la misma dirección. La democracia constitucional admite las alianzas aun de los contrarios, aunque lo común es la alianza de los afines. La afinidad es por lo regular un asunto ideológico o religioso,

que puede provocar la bipolarización partidista; p.e., las *izquierdas* y las *derechas*, los *católicos* y los *protestantes*. Las alianzas electorales y las alianzas parlamentarias pueden conducir a gobiernos de coalición, en los que se elimina para ciertas materias la oposición radical o sistemática.

La oposición es por lo tanto una función, actitud o comportamiento. Si es de un individuo, se trata de un *rol* y de un *status*. Nos referimos a un sujeto, *el opositor*. Si es un grupo, clase, comunidad, o partido, también se les denomina subjetivamente como la *oposición*. Pero la *función* opositora es un tipo de relación y de comportamiento, siempre presente en la complejidad de los colectivos humanos. La Constitución y las leyes protegen a los sujetos individuales y colectivos opositores y a la función de oposición que realizan, todo lo cual constituye el proceso de *oposición* en el sistema político.

La oposición como sujeto se identifica regularmente con la minoría; pero ser minoritario no significa ser forzosamente opositor. En el multipartidismo, los partidos muy pequeños regularmente se asocian a los mayoritarios formando bloques más o menos permanentes, tanto en las elecciones como en el Parlamento. Su papel opositor se desvanece o se diluye con las alianzas.⁶⁹³

Cabe destacar la frecuencia con que se presentan los fenómenos de variación y discordancia opositora en países que se encuentran en vías de consolidación democrática, como es el caso de México. El sistema federal y los diferentes órdenes de gobierno que el mismo implica, hacen factible que las fuerzas políticas que conforman las oposiciones parlamentarias no sean necesariamente las mismas en el nivel federal y en cada una de las entidades federativas; así, mientras determinado partido político puede gobernar en el país, en uno o varios estados de la República, puede conformar oposición.

⁶⁹³ También pueden ocurrir alianzas inusitadas y oportunistas entre opositores históricos, como las de orden electoral en México entre el PAN (de derecha) y el PRD (de izquierda), sin que ello implique compromiso programático alguno, sino únicamente una coyuntura para ganarle al PRI en las elecciones de gobernador en algunos estados de la federación.

La oposición ha de entenderse como proceso político institucional, sólo si implica la contestación a las políticas y decisiones del gobierno, en cuanto Ejecutivo y administración, pero también se expresa en el seno del Poder Legislativo, en el que interactúan mayorías y minorías. La democracia se reconoce como el gobierno de la(s) mayoría(s), pero con el respeto a la(s) minoría(s), garantizándole a ésta(s) que no será destruida, perseguida u oprimida, sino al contrario, considerada para participar en los demás procesos con la opción de llegar a ser gobierno y mayoría.

Todo régimen constitucional democrático debe contener reglas sobre este proceso, complementadas por su ejercicio en el concierto de los diálogos entre mayorías y minorías, Estado y grupos, Ejecutivo y Legislativo. “De esta forma — dice Duverger— el Parlamento es un lugar de debate permanente entre los ciudadanos y el Gobierno, entre la oposición y la mayoría”.

La oposición debe ubicarse dentro del contexto de la política (tanto la acción como el estudio de la acción) y en ese sentido Fernández Baeza dice:

La oposición es la expresión de la controversia que tiene lugar en el proceso de formación de la voluntad política y de la adopción de decisiones y se entiende que ella actúa en un marco de respeto y de aceptación de “reglas consensuales” del juego político. Esto siempre y cuando se establezcan, se formalicen y se respeten esas reglas. La Oposición está vinculada a otros conceptos o fenómenos de la *política*, como libertades o derechos políticos, *pluralismo*, alternancia en el *poder*, y los conflictos.⁶⁹⁴

5.1.2. Oposición en el régimen y oposición contra el régimen.

Se habla a menudo de oposición en el régimen y oposición contra el régimen. El constitucionalismo democrático —según ya expuse—, debe tolerar la participación *legal* aun de aquellos que se pronuncian por desaparecer el tipo de

⁶⁹⁴ Cfr. al respecto Mario Fernández Baeza “Concepto de oposición política” en http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm.

régimen político y sustituirlo por otro, lo cual implicaría el cambio mismo de la Constitución. Esta, sin embargo, únicamente permite las modificaciones (*adiciones y reformas*, establece el artículo 135 de la Constitución Mexicana) que se apegan a sus propias reglas de reforma. Si la Constitución es escrita, el pacto mismo conlleva la aceptación de su cambio, pero no de su interrupción o desaparición violenta. Los individuos y los partidos poseen la más amplia libertad ideológica, pero la Constitución mexicana determina como cláusula invariable la democracia. Dice el artículo 41: “*Los partidos políticos tienen como fin la participación del pueblo en la vida democrática...*”, lo cual significa que no están autorizados para promover ni la autocracia ni la anarquía. Sin embargo, nada impide que propongan el socialismo, siempre que éste se alcance por vías democráticas.

En consecuencia, la línea divisoria entre oposición y revolución no siempre es muy precisa, aunque ya expuse en cual contexto la revolución se inscribe como proceso político. Para quienes sufren la opresión del hambre, de la desigualdad, de la indigencia, pobreza o la miseria, si cobran conciencia política es muy probable que acepten y adopten una ideología que se manifieste contra ese estado de cosas y propongan el advenimiento de otro sistema y otro régimen, con nuevas reglas y diferentes pactos. Esto depende de la fuerza de los hechos y no de las normas de derecho; más de la Constitución real que de la normativa.

La oposición en el régimen está regulada y posee derechos y prerrogativas precisas, ya sea en su calidad de minoría parlamentaria, de partido sin vocación de gobierno, de movimiento social o de persona y ciudadano. La oposición en el régimen es indispensable a la democracia. La unanimidad no es deseable ni como utopía. En el juego del poder, todo lo que resiste, apoya. La oposición es fuente de legitimidad y las instituciones se enriquecen con las propuestas, opiniones y participación de las oposiciones.

Hablar de las oposiciones en plural, es reconocer que tampoco la oposición es una y monolítica, ni que un opositor se oponga siempre a todo. Regularmente

hay opositores por materia, por región, por género, por cultura. Hay igualmente opositores que al oponerse a una política o decisión, apoyan a otra, que puede ser la mejor alternativa. La oposición es un almacigo de posibilidades de acuerdo y de consenso.

En el capítulo 1 hice un análisis preliminar y breve de la oposición, en el que expresamos la dificultad de su definición. Bobbio comenta que esa dificultad en la precisión es una característica común de todos los términos claves de las ciencias sociales, dados los matices que generalmente presentan en el contexto social los roles y funciones que desempeñan y cumplen los grupos y los individuos.

5.1.3. Oposición y gobernabilidad.

Mencionamos anteriormente que la gobernabilidad es la posibilidad que tiene un gobierno de poder llevar a cabo las tareas propias, encomendadas formalmente y de conducir la acción de los actores políticos que intervienen en el juego de poder. Se reconocen dos tipos de gobernabilidad: la *autoritaria*, en la cual no importa el consenso que tienen los destinatarios de las acciones tendientes a gobernar, es decir, no importan ni la legitimidad ni la legalidad, sino simplemente la obediencia, aunque en ocasiones se llevan a cabo acciones que son violaciones flagrantes a los derechos humanos. Mientras que en el caso de la gobernabilidad *democrática*, el interés fundamental, además del ejercicio del poder, es la posibilidad de dar órdenes y de que éstas sean obedecidas por los destinatarios de aquél; implica, en el nivel subjetivo, el convencimiento de la mayoría de los destinatarios de los mandatos de que la autoridad ordenadora (quien ejerce el poder) está investida de legalidad y legitimidad para ello; pero, además, implica una serie de circunstancias que no son consideradas en el otro tipo de gobernabilidad:

- a) El establecimiento formal de un régimen democrático como sistema jurídico-político del país en cuestión.

- b) Una toma de decisiones, por parte de los órganos correspondientes, en la cual, los destinatarios de las normas y de los mandatos han participado en la conformación de dichos órganos o tienen la posibilidad de hacerlo, ya sea directamente o a través de representantes políticos.
- c) Que existen mecanismos o procedimientos formalmente reconocidos y vigentes, para proveer a los antagonistas de las decisiones, de cauces legales suficientes para expresar su inconformidad.
- d) Un elemento subjetivo adicional al anterior, es que los mismos antagonistas tengan la convicción, o al menos la expectativa, de que potencialmente los mecanismos mencionados en el inciso anterior funcionan y son tolerados, incluyendo elecciones, derecho de petición y opinión, manifestaciones de presión y disidencia legal, etc.

Algunos autores, sobre todo de origen conservador, consideran que el adjetivo *democrático* que tiene (o puede tener) la gobernabilidad no es funcional o no es relevante, puesto que lo esencial en la gobernabilidad es la posibilidad de que un mandato expreso sea obedecido, independientemente de la naturaleza del mismo. Un elemento adicional de la gobernabilidad democrática es que el mandato sea expresado dentro de los cauces legales que establece el propio sistema jurídico-político y que puede llegarse hasta los tribunales si es preciso.

Ambos tipos de gobernabilidad pueden generar oposición; sin embargo, se supone que en la gobernabilidad de signo conservador, la oposición es una actitud y una actividad con márgenes de acción muy estrechos, circunscrita a variantes muy atenuadas de la ideología dominante y los mecanismos que tiene ésta para poder incorporar a los disidentes en su estructura o convencerlos de que se encuentran en una posición política incorrecta son ineficaces, simulados o exigüos. La represión y la descalificación son los mecanismos más recurrentes en

las sociedades conservadoras, pero también son usadas con frecuencia en las democracias.⁶⁹⁵

El proceso de oposición se realiza, conforme a lo señalado anteriormente, en el marco de las instituciones y de las organizaciones formalmente reconocidas: entre las primeras consideramos los parlamentos, las asambleas representativas, las cámaras profesionales; de las segundas destacan los partidos políticos y algunos grupos encuadrados en las estructuras del Estado y/o el gobierno: la burocracia, el ejército y organismos profesionales como sindicatos o ligas. En un régimen democrático constitucional la oposición es tolerada, legalmente predecible, eventualmente cooptada, y muy rara vez reprimida por la fuerza pública, pues entonces hay un rompimiento de las reglas del juego del sistema, o una ruptura del orden constitucional. Sin embargo, la oposición tiende regularmente a sustituir al gobierno o a quien ejerce el poder público; en esta virtud, los partidos políticos sin vocación de gobierno, o sea, los minoritarios que no obtendrán por sí mismos cargos importantes, son actores de alianzas, frentes y coaliciones previstas en las leyes electorales o en las normas parlamentarias, sin que sean marginados de cargos diversos dados como cuotas por la mayoría o por el gobierno, ni detenidos en su función reivindicatoria, pero entonces ocupan un lugar intermedio entre partidos y grupos de presión.

⁶⁹⁵ En mayo de 2011, miles de españoles, especialmente jóvenes y desocupados, se manifestaron en la Puerta del Sol de Madrid, en el marco de un movimiento popular denominado *M15*, aludiendo a la fecha de aquel mes en que tuvo su inicio, y de lo que dio cuenta la prensa (*El País*, 19 de mayo de 2011), destacando en su titular de la primera página la rebeldía de los manifestantes frente a las prohibiciones de las autoridades electorales por la cercanía con las elecciones en las autonomías y los ayuntamientos y la posible contaminación que podrían sufrir los electores antes de votar. Este movimiento tuvo su réplica en muchas ciudades, en algunas de las cuales se vetó su celebración por las juntas respectivas. Sin embargo, el movimiento popular se impuso a las exigencias de los procesos representativos formales, a grado tal que el diario mencionado “cabeceó” su nota así: *Miles de personas desafían en Madrid la prohibición de la Junta Electoral. El Tribunal decide hoy si mantiene el veto a la protesta*. El veto no prosperó, la protesta se mantuvo, los órganos representativos fueron menospreciados, las elecciones vistas con recelo por los manifestantes, la elección fue celebrada y hubo un giro notable: el Partido Popular (PP) se impuso al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), pero entre los manifestantes se escucharon frases como las siguientes, recogidas por *El País*: “Estoy aquí por apoyar a esta gente. Mi hija viene todos los días. Hay muchos jóvenes con carrera que no pueden trabajar” (Victoria Espadas, de 78 años); y esta otra, de ella misma: “Estoy de acuerdo en lo de los partidos, que PSOE y PP, la misma caca es”; o la de un cincuentón: “Qué bueno es Internet, la gente está de pie”, o la de uno de los tantos jóvenes: “Estoy cansado de ser el futuro, soy el presente”.

Es muy importante distinguir entre la oposición que genera gobernabilidad, porque ayuda a su conformación por la vía de la cooptación y la alianza, y la oposición que contribuye a la ingobernabilidad en razón de su capacidad de obstrucción a las decisiones del gobierno o de la mayoría, ya sea por su fuerza deslegitimadora, ya por su número, que impide la integración de una mayoría absoluta o calificada, necesarias para aprobar proyectos en el seno del Parlamento.

También es importante recalcar el papel determinante de los partidos políticos en la oposición institucional y el papel secundario o marginal que regularmente asumen en la participación popular o en los movimientos populares. El movimiento de 1968, el movimiento zapatista (EZLN) de 1994; los movimientos más recientes habidos en México contra la violencia y algunos otros muy sobresalientes, de carácter efímero o transitorio, que implican el “despertar de la sociedad civil”, han venido gestando efectos de trascendencia política relativas a la eficiencia gubernamental. En la medida en que los movimientos populares pacíficos son capaces de reunir miles y hasta millones de personas, permanecen en el ambiente *societal* por tiempo indefinido, plantean racionalmente demandas que son apoyadas por la opinión pública y alcanzan la eficacia de sus exigencias, no necesariamente mediante su satisfacción, sino cuando menos de su conversión a necesidades⁶⁹⁶ por los órganos competentes del Estado, en esa misma medida se desprestigian los roles y las instituciones representativos, pues la sociedad civil es capaz de organizarse y obtener resultados que llevan a la creencia de la inutilidad de la representación, de los parlamentos, de los partidos, de las elecciones, de los diputados, de los senadores y de los demás elegidos.⁶⁹⁷

⁶⁹⁶ *Vid supra*, Cfr. Cap. III, el *Análisis sistémico* de Easton, en el capítulo dedicado a “La formulación y ejecución de decisiones”.

⁶⁹⁷ Recientemente el *Movimiento por la paz con justicia y dignidad*, encabezado por el escritor y poeta Javier Sicilia, logró sentar a dialogar a los Poderes de la Unión para discutir sus pretensiones y exigir la aprobación de la reforma política ya aprobada por el Senado, pero detenida en la Cámara de Diputados. Esta oposición parcial y activa es típica de movimientos ciudadanos que no tienen en la mira la obtención del poder, sino el cambio de políticas.

En consecuencia, estamos en un lapso en que la participación popular, los movimientos sociales, son vistos con mayor simpatía por los ciudadanos, los grupos y comunidades, que los representantes y sus organizaciones y órganos formales. Estos movimientos generan liderazgos “carismáticos” con los cuales suplir la racionalidad legal. Así, los movimientos populares son como partidos sin burocracia y sin domicilio fijo; son a los partidos, lo que el mercado al Estado, un gobierno sin autoridades, o sea el *summum* del ideal liberal y el anarquismo.

No obstante lo anterior, la participación popular que desprestigia y desacredita a la representación, genera por ese solo hecho ingobernabilidad o desgobernación, por lo que es indispensable —y así sucede casi siempre— que los movimientos pacten con los gobiernos y con los partidos, con lo cual se desvanecen y se vuelve al ciclo de la conformidad con el orden y la institucionalidad. Sólo la revolución es capaz de transformar sin transigir, pues es cierto que revolución que pacta es revolución que pierde.

Por otra parte, en una formulación democrática y de signo más liberal, se entiende hay mecanismos más amplios de diálogo y por lo tanto, la oposición puede tener características muy diferentes. Georges Vedel⁶⁹⁸ describe 5 tipos de

⁶⁹⁸ La vida democrática se articula —según el citado profesor francés— con cinco diálogos esenciales. Cada uno de ellos señala un camino para superar los obstáculos que encuentra en la práctica el desarrollo del ideal democrático.

Primero, un diálogo entre el poder constituyente y el poder constituido. A través de este cambio de impresiones la estructura política se hace flexible y evoluciona sin perder estabilidad.

Segundo, un diálogo entre gobernantes y gobernados. Es la fórmula más adecuada para aproximarse a la identificación de los que mandan y los que obedecen, sin atender a la división del trabajo necesaria en una comunidad.

Tercero, un diálogo entre el Parlamento y el Ejecutivo. Responde este diálogo a la exigencia de dar eficacia a las relaciones que traban las asambleas numerosas —y poco dispuestas para actuar— con los órganos del Ejecutivo, que son, por sí mismos, instrumentos de decisión.

Cuarto, un diálogo entre la mayoría y la minoría. Fundamental y acaso donde reside el secreto de la auténtica democracia.

Quinto, un diálogo entre el Estado y los grupos. Con él se hace viable la situación de pugna —eterna— entre el interés general y los intereses particulares.

Los diálogos democráticos pueden entablarse —y de hecho se entablan—, dice Jiménez de Parga, con sujeción a normas diferentes. Quiere esto decir que dentro de las democracias cabe indicar

diálogos en la democracia institucionalmente establecidos, todos los cuales se manifiestan tanto en la disidencia ocasional e inestable, como en la oposición racional o legalmente reconocida.

5.1.4. Oposición en gobiernos mayoritarios y en gobiernos divididos.

Si hay reglas claras y mecanismos eficaces que hacen presumir al grupo opositor la posibilidad de competir en igualdad de condiciones (o en las condiciones más justas posibles) contra el grupo en el poder, es más probable que la actividad del grupo opositor se dé dentro del cauce de las instituciones.

Asumiendo que una de las funciones más importantes de la oposición consiste en encarnar la voz de los grupos sociales que no son representados por el partido en el gobierno,⁶⁹⁹ su tarea es muy relevante, aunque también es difícil. El hecho de que el grupo dominante se ubique en el poder y además domine el parlamento implica que el grupo opositor se encuentre siempre a la expectativa de la actividad llevada a cabo por el gobierno, con el fin de encontrar y puntualizar públicamente las fallas de éste.

Ser oposición en un país, supuestamente democrático, donde el gobierno y el parlamento están dominados por el mismo partido político, es una tarea difícil. Se corre permanentemente el riesgo de que el grupo en el poder haga concesiones y ofrecimientos para atraer a los miembros más connotados de la oposición y romper su unidad. Tiene que ver también la circunstancia de que la oposición esté aislada o sea única, es decir, que no exista una variedad muy importante de oferta política en el sistema político nacional y que por lo mismo, la oposición no constituya un elemento muy relevante.

unos subtipos que corresponden, precisamente, a estas distintas maneras de organizar los diálogos democráticos".⁶⁹⁸

⁶⁹⁹ Cfr. *Víd. Infra*, Análisis de Pasquino en torno de la oposición.

La existencia de un partido opositor único, donde la mayoría en el congreso la tiene el partido en el poder y donde el propio Poder Ejecutivo se encuentra en manos de dicho partido tiene como consecuencia que la oposición sea débil y se mantenga así, siempre y cuando el partido en el poder tenga un consenso respecto de su habilidad para gobernar; en caso contrario el partido opositor puede ir adquiriendo fuerza, lo cual constituye uno de los supuestos sociopolíticos de la alternancia.

Un partido opositor que no se encuentre solo en el contexto del sistema político frente al partido en el poder, sino que está acompañado de otros partidos, aunque sean de signo distinto, permite en algún momento la posibilidad de establecer alianzas para determinados temas.

Pero esto depende mucho del signo ideológico de ambos partidos y de la posibilidad de establecer alianzas. Entre dos partidos de signo contrario, uno de izquierda y otro de derecha, es más difícil establecer alianzas, aunque sean coyunturales. Cualquier alianza de este tipo puede resultar en el menoscabo de la credibilidad de una o de ambas instituciones frente a los electores y en la confusión ideológica y programática.

Una de las tendencias más peculiares que se están dando en los sistemas políticos contemporáneos es el pragmatismo político, en el cual se abandona por principio el elemento ideológico y permite a opositores de signo opuesto establecer alianzas, en ocasiones duraderas o coyunturales con el propósito de obtener el poder. La oposición en un sistema político donde hay gobierno dividido, especialmente en lo referente a la conformación del parlamento o congreso, puede caer, en su desesperación por obtener el poder, en alianzas que comprometan su integridad ideológica. En estas alianzas coyunturales no hay fidelidad con un programa, sino simplemente la utilidad inmediata de la alianza, o la venganza política de los opositores.

5.1.5. Reglas y mecanismos de la oposición.

Si bien la oposición sigue pautas de comportamiento muy parecidas en cualquier régimen, su eficacia varía si se trata de un régimen autoritario o autocrático y un régimen poliárquico o democrático; también difiere si se trata de un gobierno parlamentario o uno presidencial y en ambos casos si es uno de mayoría o de consenso. Ya vimos que el modelo de *Westminster* genera una mayoría de alternancia con bipartidismo disciplinado, lo cual contrasta con la heterogeneidad inestable de los pluripartidismos, más sujetos al oportunismo y la negociación y en consecuencia a la creación de reglas complejas para la adopción de acuerdos, la formación de mayorías y el alcance de la gobernabilidad.

El análisis empírico de todas las anteriores alternativas nos puede dar resultados sorprendidos respecto de la eficacia de la oposición en cada una de ellas. Tendríamos que iniciar nuestro análisis desde tres perspectivas básicas:

1) La capacidad de la oposición para lograr obtener sus metas, objetivos, finalidades y reivindicaciones; 2) la capacidad de la oposición para obstruir las metas, objetivos, finalidades y reivindicaciones del gobierno o de la mayoría; y, 3) la capacidad de la oposición para asociarse con otras oposiciones, o para obstruir las demás oposiciones individual y conjuntamente consideradas. Al respecto de estas tres alternativas, existen factores de orden constitucional en sus dimensiones normativa y fáctica, que favorecen o alejan a la oposición de aquellos logros y que tienen que ver con la extensión de los derechos constitucionales de minoría:

Capacidad de la oposición

a) Para integrarse formalmente en órganos e instituciones: en el caso de México, formando grupos parlamentarios, participando proporcionalmente en las comisiones parlamentarias y legislativas;

accediendo a cargos de dirección del parlamento; formando parte de organismos electorales (IFE);

- b) Para asegurar su presencia y participación parlamentaria mediante la representación proporcional, a partir de un umbral electoral;
- c) Para percibir recursos económicos públicos con los cuales sufragar sus gastos y necesidades institucionales, tanto en su calidad de partidos electorales, como de partidos parlamentarios (clasificación de Sartori);
- d) Para tomar parte en los debates de la agenda legislativa y de la agenda política;
- e) Para poner en movimiento mecanismos de control gubernamental, obligando la integración de comisiones de investigación de las dependencias del gobierno y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; y,
- f) Para poner en ejercicio el control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes en el sistema de control concentrado.

Sin una regulación específica, lo cual no implica la ausencia de juridicidad, la oposición participa por la vía de los hechos políticos en los mecanismos que permitan la adopción de acuerdos, el pacto consensual, la formación de alianzas y coaliciones para alcanzar objetivos políticos, legislativos, electorales, transitorios o permanentes, tácitos o expresos, que redundan en beneficio de su integración, de sus integrantes, o de sus representados.

Igualmente, por vía de los hechos, por el ejercicio del derecho legal y constitucionalmente reconocido, la oposición participa en mecanismos tendientes a evitar u obstruir los acuerdos, pactos y consensos. En ocasiones, el

obstruccionismo legislativo puede llegar a ser abiertamente *filibusterismo*, al igual que la colaboración y las alianzas o acuerdos pueden darse por la vía de la sumisión o el intercambio. La oposición, en el contexto de la sociedad de la comunicación, participa regularmente en foros de opinión y de difusión de ideas (periódicos, revistas, libros, programas de radio, TV, así como en las redes sociales.).

A menudo las manifestaciones públicas callejeras, los movimientos de protesta y exigencia, tienen en sus actores a miembros de la oposición, por más que en algunos de ellos se reniegue de los partidos y se pida su desaparición, como vimos en el movimiento español M15.

5.1.6. Funciones y mecanismos de la oposición en el análisis de Gianfranco Pasquino.

Las explicaciones de Gianfranco Pasquino acerca de la oposición amplían los horizontes de la confianza en la fuerza controladora y participativa de la democracia plural. No es al inicio de su obra, sino casi al final, donde Pasquino anuncia *La calidad de la democracia*, al expresar:

Entre sus características fundamentales, la democracia cuenta con la de ser el sistema político que permite la máxima expresión del conflicto, y su función innovadora es capaz de garantizar el máximo de autocorrección. Pero estos dos resultados extraordinarios no podrían alcanzarse en modo alguno si no existieran actores capaces de buscarlos; si no se organizase, si no actuara una oposición. Siendo así las cosas, se puede afirmar que la calidad de una democracia no depende sólo de la virtud de su gobierno o de la interacción del gobierno con la oposición, sino, de modo muy especial, de la capacidad de esta última. Una oposición bien pertrechada mejora la calidad de la democracia, incluso cuando no se consigue llegar al gobierno pero persiste en optar a él a través de su actividad de control y de dirección, de propuesta y de crítica —y concluye—: ¿Es ésta, en definitiva, la respuesta a la pregunta “¿qué oposición?”.⁷⁰⁰

⁷⁰⁰ Pasquino, Gianfranco. *La oposición*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1998, p. 119.

Pasquino describe y clasifica la oposición según criterios politológicos, y se duele por ello de la crítica enderezada contra éstos (y no contra sociólogos e historiadores, también), “de estar fascinados por el poder y, en consecuencia, más por quien lo ejerce que por quien lo busca”, de allí que, al explicar el por qué de la *demasiado poca oposición*, parafrasea a Robert Dahl y comenta: “En este preciso momento, en alguna parte del mundo ... hay un grupo de personas que se organizan, luchan y sufren por imponer una alternativa al gobierno en el poder”.⁷⁰¹ La “demasiado poca oposición”, dice Pasquino, “puede hacer referencia a la pura y simple cantidad”, en cuyo caso “el sistema” habría eliminado tensiones y graves diferencias y reducido el número de opositores: “Más aun —explica—, el número de oponentes es demasiado bajo para garantizar el cumplimiento de un cometido histórico: ofrecer una alternativa programática, política, sistémica, creíble, convincente y practicable”. Pocos opositores y poca oposición dan lugar a “una marginación suave, una exclusión con guante de seda de amplios grupos sociales”, lo que de acuerdo con Anthony Giddens⁷⁰² muestra cómo la exclusión de una parte de la ciudadanía (un tercio, o más de la mitad, como ocurre en México) de los derechos sociales, “puede llegar a influir, evidentemente de modo negativo, en su disfrute de los derechos políticos e, incluso civiles”.

Pero Pasquino se refiere también a la “demasiado poca oposición” desde el ángulo cualitativo: “Por mucho que exista una oposición formal, identificable, políticamente distinguible e institucionalizada, es el tipo de alternativa que ofrece lo que resulta limitada y reductora, es decir, ‘demasiado poca’.” Esto es lo que marca el fin de las ideologías, los centrismos ideológicos programáticos, la ocurrencia de claudicaciones de izquierdas y derechas en aras del oportunismo, o las alianzas electorales y programáticas entre enemigos históricos.

⁷⁰¹ *Idem*, p. 81-101.

⁷⁰² *Ibidem*, p. 84.

Pasquino llama “oposición en crisis” y el “ocaso de la oposición”⁷⁰³ al análisis que: “Sirve para afirmar que no nos distinguimos ya por los grandes principios o ideologías; ya no nos confrontamos por las normas que sostienen el tipo de régimen político, por la relación entre el mercado y el Estado, por el alineamiento internacional”. Lo cualitativo pasa a segundo rango, lo que interesa es el *quantum*, la distribución de recursos “la tarta, el pan y la mantequilla”, o para los países prósperos, “el vino y el queso” (en México, las tortillas, los frijoles y el chile). “Ninguna oposición querría ser o parecer, como se dice o se teme con frecuencia, ‘radical’. A fin de cuentas —ironiza Pasquino— las sociedades satisfechas pueden permitirse el lujo de ser complacientes consigo mismas y con sus oposiciones”.

Podemos advertir, que a ninguna oposición le conviene radicalizarse cuando tiene la oportunidad, por la vía de la alternancia electoral, de llegar a ser gobierno. Es entonces cuando privilegia la alternativa de la modernización sociopolítica, que integra más a los ciudadanos al régimen de toma de decisiones y de participación en asuntos públicos. Dice nuestro autor, que “una tercera interpretación posible de la ‘demasiado poca oposición’,” se funda en lo inadecuado de los instrumentos y mecanismos de que dispone en los distintos tipos democráticos. La falta de instrumentos institucionales limita su capacidad “para ‘dramatizar’ su existencia, para comunicar sus programas, para afirmar lo que tiene de distinto”,⁷⁰⁴ por lo cual ocurre [en Italia] “la demanda de un *estatuto de la oposición* parlamentaria. Es decir, pidiendo poderes específicos y exclusivos de control sobre la conducta del gobierno, de inspección sobre los cuerpos vinculados y dependientes de él, de propuesta legislativa alternativa, de *question time*. Son —concluye Pasquino— demandas útiles y legítimas”.⁷⁰⁵

En gobiernos divididos con mayorías parlamentarias opositoras, la ingobernabilidad y el desacuerdo parecerían mostrar “demasiada oposición” y no “demasiado poca”. Mucha oposición daña, pues además de propiciar “demasiado

⁷⁰³ *Ibid*, p. 85.

⁷⁰⁴ *Ibid*, p. 87.

⁷⁰⁵ *Ibid*, p. 88.

poca transformación”, agranda las diferencias, agrava las disidencias y acartona las instituciones. Por ello hay que asegurar que la oposición esté en la Constitución, que aquella procure no sólo la satisfacción material, sino alcanzar “el conjunto de los valores postmaterialistas”, enarbolados por los más jóvenes, y que abarcan “la mayor parte de los elementos estéticos y culturales, entre ellos la defensa del medio y el pacifismo, a los que se asocian principalmente —dice Pasquino— la nueva política y numerosos movimientos sociales”.⁷⁰⁶

Ninguna oposición fragmentada obtiene suficiente “poder electoral para sustituir a cualquier tipo de gobierno en el poder”, dice Pasquino. La oposición debe conducirse por la vía institucional, para hacer arreglos institucionales beneficiosos a la democracia y perseguir y alcanzar tres imperativos: “simplificar, hacer transparente y decidir.”⁷⁰⁷ La manera que tiene la oposición de presionar por estas vías es realizando una oferta programática reducida, pero lo más

⁷⁰⁶ *Ibid*, p. 92.

⁷⁰⁷ Pasquino (*op. cit.*, p. 110-112) explica los tres conceptos, así: *Simplificar* atañe tanto a las instituciones de la representación —de ahí el impulso a las asambleas más reducidas en número y, al menos en el funcionamiento, monocamerales— como a las instituciones de gobierno —de ahí la tendencia a la concentración del poder en organismos pequeños o, incluso, en una sola persona, debidamente elegida y revocable—. Respecto a este imperativo, la oposición se muestra incoherente cuando exige la multiplicación de los niveles de representación, incluso los informales, e impide la creación de estructuras de gobierno monocráticas, con mayor precisión de estructuras comisariales y de *authorities ad hoc*.

Hacer transparente significa, sin duda, evidenciar tanto los procesos de representación como los de decisión. Significa abandonar todos los foros en los que se puedan practicar intercambios políticos y acuerdos consociacionales a puerta cerrada. Significa exigir motivaciones precisas para cada elección y una publicitación adecuada de ellas. La transparencia atañe tanto al modo de funcionamiento de las instituciones de representación y de gobierno como a la acción de los instrumentos de comunicación y, más en general, al sistema informativo. Por tal razón, en principio, la batalla por el pluralismo, la competición, la difusión de las oportunidades de acceso a los medios de comunicación, encabezada por la oposición es habitualmente sagrada. Pero no son precisamente sacrosantas las propuestas de reforma fundadas en parcelaciones proporcionalistas. *Decidir*, finalmente, significa que un sistema de gobierno a la altura de los tiempos y los desafíos debe ser capaz de producir decisiones, incluso las que no gustan a la oposición, que quizás no sean pocas ni de escaso relieve. Puesto que pueden adoptarse a través de modalidades de referendo, estas decisiones permiten a la oposición contender eficazmente con el gobierno y medir su propio consenso, su propia capacidad de movilización y su sintonía con un electorado que, como ha subrayado Inglehart, es participativo, pero en políticas públicas específicas. En tal caso, el riesgo está en que la oposición crea que puede resolver sus problemas con la multiplicación de los referendos. Una estrategia exclusivamente referendaria produce una posterior fragmentación y segmentación de los públicos, de modo que complica aún más la indispensable recomposición de las fuerzas de oposición y transformación, sin la cual la oposición no llegará al gobierno, pero, aunque lo luciera, no conseguiría gobernar coherentemente.

destacado “es la constitución de un entramado alternativo al gobierno en el poder: un gobierno en la sombra”, el clásico *shadow Cabinet* inglés, que acentúa “el papel de las personas, su profesionalidad, su capacidad de comunicar y convencer, de contrastar la acción del gobierno en el poder y de contraponerse a ella”. Sin embargo, Pasquino advierte de sus limitaciones, inconvenientes y disfuncionalidades. Si bien puede desarrollar varios cometidos, destacando “mejorar la calidad de la política”, tropieza con su poca capacidad de reformar las instituciones, que implica “una complicada operación de ingeniería” o “de pequeños aunque frecuentes ajustes quirúrgicos”, en lo que un *gobierno en la sombra* funda su crédito. “En resumen —destaca Pasquino—⁷⁰⁸, no es previsible ninguna mejora de la calidad de la política si no se mejora la calidad de las instituciones, esto es, de las estructuras y las reglas que subyacen al funcionamiento del Parlamento y del gobierno, y, naturalmente, de las modalidades con las que se constituyen estos dos organismos”.⁷⁰⁹

El gobierno debe entender que la oposición no es un invento malévolos, sino su propia conciencia, lo que en Pasquino se expresa con la sentencia de que “cada país tiene la oposición que merece”, lo cual es una mala pregunta, pues la calidad de la oposición está directamente relacionada con la calidad del gobierno en la que opera. Además, no son los gobiernos los que generan la oposición, sino los sistemas. A cada gobierno corresponde un cierto *tipo* de oposición, o como lo comenta María Luz Morán en el prólogo del opúsculo de Pasquino: “La oposición se ve forzada a ser siempre una alternativa de gobierno”, lo cual significa, a la vez, que las elecciones producen simultáneamente gobierno y oposición, “porque las consultas electorales son el momento en que se decide la composición del gobierno y de la oposición que, en ambos casos, tienen que plantearse su propia existencia y sus funciones en el plazo de la legislatura”.⁷¹⁰ Quiere esto decir que,

⁷⁰⁸ *Idem*, p. 115-116.

⁷⁰⁹ Así debe entenderse, en parte, la propuesta de reforma política de la mayoría opositora en el Senado de la República, impulsada por el Senador Manlio Fabio Beltrones, que contó con el apoyo de la minoría gubernamental.

⁷¹⁰ Pasquino, Gianfranco. *op. cit.*, p. 25.

según Pasquino, las oposiciones, en cualquier sistema, no destruyen (o no sólo), sino construyen al régimen político.

En el prefacio de su obra, Pasquino dice que, el mandato democrático no inviste siempre ni sólo “de virtudes para gobernar”. De ello deriva Pasquino el hecho de que “ninguna oposición puede renunciar a su propia piel ni a su cometido dejando, sin más, gobernar al gobierno. Todo lo contrario —afirma—, la oposición debe impedir que el gobierno malgobierne”. Este obstruccionismo, de estirpe *filibustero (filibustering)*, originario de las democracias anglosajonas, otorga su carácter y naturaleza espectacular y conservadora a la oposición; según esto, “la oposición debe ser dura o flexible; constructiva o intransigente; crítica o conciliadora; propositiva, es decir, con la mirada puesta a largo plazo, o reactiva, esto es, luchadora de batallas cotidianas (...) bastará con subrayar que en ninguna democracia occidental los gobiernos le dicen a la oposición cómo debe ser, y que en ninguna de ellas, las oposiciones renuncian de entrada a ser duras e intransigentes, críticas y destructivas, propositivas y alternativas”.⁷¹¹

La oposición tiene como adversario directo y frontal al gobierno y al Parlamento, más al primero que a éste:

Las oposiciones han de contender con el gobierno en materia de reglas y en materia de política. Serán absolutamente intransigentes cuando el gobierno se proponga establecer reglas que destruyan la posibilidad misma de la alternancia... las oposiciones serán críticas de los contenidos que propone el gobierno y propositivas de contenidos distintos, pero también conciliadoras cuando existan espacios de intervención, mediación, colaboración y mejoras recíprocas. En definitiva, la buena oposición es la que sabe usar, según la enseñanza de Maquiavelo, ‘del zorro y del león’, de la astucia político-parlamentaria y de su fuerza político-social.⁷¹²

Las condiciones para actuar “adecuadamente”, con el sentido moral que proponen los textos gubernamentales enunciados, son las de la eficacia gubernamental, así lo cree Pasquino, para quien, “como es lógico, la oposición

⁷¹¹ *Idem*, p. 32-33.

⁷¹² *Ibidem*, p. 33.

resulta eficaz, y se convierte en alternativa concreta, si lleva con el gobierno “la fiesta en paz”, sin ruegos denigrantes o comprometedores. “Como es lógico — dice Pasquino—, la oposición resulta eficaz y se convierte en alternativa concreta allí donde consigue una presencia social, una difusión cultural y un papel político-parlamentario”, intransigente o suave. “Ningún gobierno debe pedir a la oposición que le deje gobernar, sino demostrar que sabe hacerlo. Del mismo modo, ninguna oposición debe pedir al gobierno que la deje ejercer como tal. La oposición — pregona Pasquino— tiene el deber de contender con el gobierno demostrando ser un gobierno alternativo”.⁷¹³

No toca a la oposición “dejarse asimilar sin demasiados traumas por el ‘sistema’... en resumen, homologarse. Esto contribuiría al *eclipse de la oposición*, vinculado “tanto a la decadencia de los Parlamentos como a la transformación de los partidos de masas en cajones de sastre”.⁷¹⁴ De allí que Pasquino se plantea el papel de la oposición en las democracias mayoritarias y en las democracias consensuales,⁷¹⁵ por lo que preliminarmente “se puede afirmar que en las democracias mayoritarias la oposición tiene un cometido más difícil, un menor espacio y una mayor frustración, pero se ve obligada a estructurarse, presentarse y actuar como ‘alternativa’. En las democracias consensuales, la oposición tiene un cometido más fácil, mayor espacio y menos frustraciones cotidianas, pero pocos incentivos para cualificarse como ‘alternativa’. En efecto —explica Pasquino— puede beneficiarse abundantemente de las rentas de oposición y de ‘Constitución’, vale decir que los gobiernos cuentan con ella y, por tanto, pesa a la hora de definir y aprobar las políticas públicas, y la Constitución, probablemente de carácter proporcionalista, la tutela”.⁷¹⁶

Pasquino intenta asignar a las oposiciones de “izquierda” su papel dual de *oposición social* y *oposición parlamentaria*, que sólo es significativa en regímenes

⁷¹³ *Ibid*, p. 35.

⁷¹⁴ *Ibid*, p. 47.

⁷¹⁵ *Vid supra*, Cap. III, en el que aludo a las explicaciones de Lijphard al respecto.

⁷¹⁶ Pasquino, Gianfranco. *op. cit.*, p. 53.

no democráticos. En las democracias representativas ambos papeles son las dos caras de la misma moneda, si bien debemos reconocer la perspicacia de Pasquino cuando afirma que, “una oposición que se respete, que tenga voluntad de crecer y, por eso mismo, de convertirse en gobierno y mantenerse en él, valorará esta función de intermediaria entre la sociedad y el parlamento”,⁷¹⁷ La oposición parlamentaria contiene un papel de control, de dirección y contrapropuesta, para que el arraigo social de la oposición constituya la condición previa para su arraigo institucional y éste refuerce el de índole social. Cuando la oposición se ve forzada a contender sin negociar, la consecuencia para ella es: “nada de responsabilidad, sólo reivindicaciones, con lo cual reafirma la preferencia a “preservar su papel y no ser gobierno”, en cuyo caso perseguirá objetivos distintos, como pueden ser: “el mantenimiento de la pureza ideológica; la preservación de la identidad política; y la conservación de la cohesión organizativa”; es decir, objetivos de conservación, no de cambio, de los que resultará “un sistema político bloqueado, una democracia sin alternancia”.⁷¹⁸

5.2. Proceso de reivindicación.

Se mencionó anteriormente que en el contexto de los procesos políticos se va a entender al proceso de reivindicación como:

El establecimiento de las acciones, mecanismos y pasos a través de los cuales los miembros de una sociedad, ya sea de manera individual o como grupo organizado (o relativamente organizado) pueden reclamar lo suyo o lo que consideran que les pertenece y que no poseen.

En un sentido gramatical, se entiende por reivindicar:

1. (Del lat. *res, rei*, cosa, interés, hacienda, y *vindicāre*, reclamar). tr. Reclamar algo a lo que se cree tener derecho. || 2. Argumentar en favor de algo o de alguien.

⁷¹⁷ *Idem*, p. 54.

⁷¹⁸ *Ibidem*, p. 57.

Reivindicó la sencillez en el arte. || 3. Reclamar para sí la autoría de una acción. || 4. *Der.* Reclamar o recuperar alguien lo que por razón de dominio, cuasi dominio u otro motivo le pertenece.⁷¹⁹

La reivindicación, como la actitud de reclamar lo que fue despojado o reclamar aquello a lo que se tiene derecho, puede considerarse como una acción que rebasa los límites de la legalidad; en ese sentido, la oposición puede formular reivindicaciones sociales al grupo dominante y lo puede hacer, ya sea a través de los mecanismos establecidos en el marco jurídico y político, o lo puede llevar a cabo al margen del propio sistema.

La reivindicación se va a entender entonces en dos sentidos:

- a) Reivindicación hecha en el marco de las instituciones.
- b) Reivindicación que se lleva a cabo al margen y en contra de las instituciones. Este tipo de reivindicaciones, a diferencia de las primeras, puede poner en riesgo la estabilidad del sistema político.

La reivindicación política se puede clasificar por los actores que la llevan a cabo y en tal sentido hay por lo menos las siguientes modalidades:

- Por los parlamentos.
- Por los legisladores.
- Por los partidos.
- Por los líderes.
- Por las instituciones
- Por la Constitución.

⁷¹⁹ www.rae.es.

5.2.1. Por los parlamentos.

El parlamento de un país puede iniciar un proceso de reivindicación a través del mecanismo de reforma constitucional o en su caso a través de la creación de una norma jurídica que tiene como consecuencia el establecimiento de nuevos derechos o la concreción de derechos previamente establecidos en el marco constitucional, pero que no se encontraban operando en la realidad jurídico social.

Una reivindicación se da en el plano parlamentario cuando todo el parlamento o congreso tiene la convicción de que debe elevarse al plano formal la reivindicación y entonces opera, por ejemplo, una modificación normativa que permite a un grupo social o a un segmento de la población obtener beneficios que antes tenía y de los que fue privado, o beneficios de los que por alguna razón no había gozado.

Puede manifestarse entonces como una concesión otorgada a un segmento de la población, esto en el contexto de las sociedades que todavía no abandonan los esquemas autoritarios. Pero también puede considerarse como el reconocimiento, por parte del parlamento, de necesidades sociales o políticas no satisfechas y entonces se asumen esas reivindicaciones y se les da cauce. Muchas de las naciones, especialmente africanas, obtuvieron su independencia gracias a que sus reivindicaciones de independencia política fueron reconocidas por los parlamentos o por los gobiernos metropolitanos y obraron en consecuencia. La reivindicación parlamentaria no necesariamente deben concluir en un producto legislativo: ley, decreto, acuerdo, o cualquier instrumento de compromiso, acción o deber, vinculatorio o no. Muchas veces basta con que los parlamentos discutan o se hagan eco de exigencias y demandas, para que opere el sistema reivindicatorio del régimen.

5.2.2. Por los legisladores.

El proceso de reivindicación dado en un congreso es más claro cuando se da en el contexto de la lucha entre diferentes grupos políticos y uno o más de ellos, tiene la posibilidad de orientar la actividad legislativa para que las reivindicaciones sociales sean adoptadas en el congreso y se tenga la posibilidad de establecer una reforma legislativa o en su caso implementar una medida concreta para que los reclamos sean satisfechos. Los grupos políticos opositores son los que más claramente pueden llevar a cabo la reivindicación, sobre todo cuando los reclamos son de grupos sociales que han sido ignorados o no debidamente atendidos por el grupo o partido en el poder.

Las reivindicaciones pueden tener diversos signos: Conservadoras, liberales y revolucionarias.

Son conservadoras si manifiestan el interés o el reclamo de los grupos que desean preservar sus privilegios en el contexto del sistema político. De tal forma que en ocasiones esos intereses o privilegios afectan o actúan en sentido contrario con los intereses de las mayorías.

Son liberales, si los reclamos tienen como propósito el conceder mayores derechos o privilegios a los grupos mayoritarios de la sociedad.

Son revolucionarias, si se producen como consecuencia de la institucionalización de una revolución triunfante, de manera que se manifiestan en la nueva Constitución normativa y en los programas, planes, políticas públicas y decisiones del gobierno surgido de la revolución. Estas reivindicaciones son, ontológicamente, la revolución misma.

Con lo anterior no se hace una calificación de las reivindicaciones, sino simplemente se describe el punto de partida desde el cual se formulan.

Generalmente hay concordancia entre la ideología de los grupos que hacen un reclamo y el grupo de legisladores que asume como propia la reivindicación. De tal manera que las reivindicaciones conservadoras suelen ser planteadas en el congreso por legisladores de grupos de derecha y las populares por grupos liberales o de izquierda.

El derecho de los legisladores a plantear en tribuna o por escrito cualquier demanda o propuesta, su derecho de iniciativa y el fuero del que gozan, son el sustento constitucional de su función reivindicatoria.

5.2.3. Por los partidos.

Durante un periodo importante del siglo XX, los partidos políticos encabezaron los procesos de reivindicación social en las sociedades democráticas. Se creía que eran el mejor medio para poder expresar, dentro de los márgenes de la ley y conforme al marco del sistema político, las reivindicaciones sociales. De esta forma, las reivindicaciones sociales tomaron forma en los programas de los partidos políticos. Todavía hoy en día, muchos de los partidos políticos expresan en su ideario o en su programa, la asunción de ciertos derechos fundamentales, así como su protección y establecen incluso mecanismos y órganos *ad hoc* en sus propias estructuras partidistas, por ejemplo, para la defensa de los derechos humanos.

Los signos de los partidos expresan no sólo su orientación ideológica, sino además su compromiso con determinados derechos fundamentales. Los partidos de izquierda, por ejemplo, toman como bandera las reivindicaciones de los grupos más necesitados de la sociedad, expresamente el proletariado. En el caso de los partidos de derecha pugnan por la defensa de derechos más tradicionales como la libertad de empresa y los de orden cívico y político.

Solamente en la primera mitad del siglo pasado surgieron partidos políticos de derecha que reivindicaban el dominio de un grupo o de una raza sobre las demás, desde el partido fascista en Italia, hasta la Falange española, pasando por el partido nacionalsocialista de los alemanes.

El pragmatismo de los partidos políticos contemporáneos ha tenido como consecuencia que se recojan incluso propuestas de carácter contradictorio en un mismo partido, por ejemplo, ante el reclamo de justicia y de seguridad por parte de un sector de la población mexicana, un partido político de tendencia ecologista propuso la pena de muerte, lo cual contradice los principios de los partidos ecologistas en la mayor parte del mundo. Sin embargo, para efectos de estrategia electoral funcionó muy bien la propuesta.

Las reivindicaciones asumidas por los partidos fuera de los periodos electorales los acerca al rol de grupos de presión, si sus manifestaciones y exigencias se dirigen al gobierno y se expresan fuera del marco parlamentario. Por esta razón, al lado de los partidos electorales y partidos parlamentarios (clasificación de Sartori), debemos colocar los partidos gestores (demandantes o reivindicatorios), cuya acción se realiza a través de su oferta programática, su difusión propagandística e ideológica y su gestoría social.

Todas las anteriores funciones están previstas, en el caso mexicano, en la Constitución y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). La Constitución alude a los “programas, principios e ideas” que postulan los partidos, el financiamiento público para sus actividades, entre ellas la gestoría, el uso de los medios de comunicación social para efectos de propaganda, lo que incluye desde luego la oferta política y la reivindicación de beneficios a los electores y a la sociedad, si bien no lo hace de manera textual, sino implícita.

El COFIPE determina como documentos básicos de los partidos la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos. En el programa, ordena el COFIPE, cada partido debe “proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales”, lo cual constituye una reivindicación nacional, pero regularmente sus estatutos incluyen dentro del Comité Ejecutivo una cartera dedicada a la gestión social.

En periodos electorales, además de la plataforma electoral que deben registrar, los partidos se convierten en fábricas de ofertas y reivindicaciones con las que llevan sus campañas en busca del voto, y los candidatos realizan ofertas y compromisos que, ante el pesimismo y desconfianzas de los ciudadanos, se formalizan aun ante notarios públicos. El proceso de reivindicación degenera muy a menudo en un espacio de demagogia en el que se desenvuelven los partidos políticos.

5.2.4. Por los líderes.

El término *líderes* involucra una gran cantidad de personajes que tienen como elemento primordial la posibilidad de influir en la gente y movilizarla para cumplir con un fin determinado. En el caso de la política, los líderes tienen como fin primordial el acceso al poder y su conservación, en tanto que en el ámbito de las reivindicaciones sociales, la función de los líderes puede ser variada:

Pueden, en primer lugar, convertirse en los abanderados de los grupos que exigen o proponen reivindicaciones de algún tipo. Especialmente cuando esos grupos no se encuentran organizados, sino que operan de una manera informal o coyuntural. Esta función es importante, especialmente si, como hemos mencionado, los grupos sociales que demandan reivindicaciones no se encuentran aglutinados ni organizados para actuar. En segundo lugar, los líderes pueden utilizar la bandera de las reivindicaciones de los grupos que dicen representar para su propio beneficio o para la realización de sus intereses.

Los líderes pueden encauzar las reivindicaciones sociales o de grupos por los cauces institucionales o pueden, en su caso y dependiendo de los intereses personales que posean y de la configuración en ocasiones de su propia personalidad, evadir los caminos institucionales y encaminar a los grupos hacia soluciones metainstitucionales y en ocasiones metajurídicas.

5.2.5. Por las instituciones.

La reivindicación puede ser asumida por instituciones creadas ex profeso por el propio Estado. Una vez que han sido reconocidas las necesidades de los pobladores o los derechos que deben ser protegidos y en su caso concretados a través de medidas específicas, se pueden crear instituciones que se encarguen de satisfacer el reclamo social.

La reivindicación a través de las instituciones, debería ser la manera habitual en las sociedades contemporáneas de hacer frente a los reclamos y a las reivindicaciones de los diversos grupos sociales. Así, las reivindicaciones más importantes se pueden plantear en dos grandes grupos: a) Las reivindicaciones derivadas de necesidades que no han sido cubiertas y que en su caso se encuentran o deben ser contempladas tanto por el gobierno como por las normas. Un ejemplo de este caso sería el derecho a la salud, concretable a través de servicios médicos suficientes y de calidad, hecho que se encuentra reconocido en el nivel constitucional y está previsto en los planes de desarrollo y que, sin embargo, no siempre encuentra satisfacción conforme a las necesidades de la población. La exigencia de servicios públicos diversos y múltiples también cabe dentro de este supuesto; b) Las reivindicaciones respecto de prerrogativas que formalmente se tienen pero que en la práctica no son protegidas o actualizadas; por ejemplo, la protección a los derechos humanos, especialmente a la integridad corporal, la protección contra la tortura y contra las arbitrariedades en el proceso judicial. En el caso de estos supuestos, hay un conjunto de instituciones creadas

por el propio Estado y que tienen como propósito fundamental satisfacer las necesidades o proteger los derechos cuando se consideran violentados. El camino “natural”, entonces, es que los grupos sociales o los individuos lleven a cabo las gestiones correspondientes para ver satisfechas sus demandas. El Ombudsman y las diversas y múltiples procuradurías cumplen esta función.

Hay, en la actualidad política, un fenómeno de clientelismo, que tiene fines electorales y que opera de esta manera creando necesidades artificiales en determinados grupos, a los que le genera expectativas difícilmente asequibles por las vías y mecanismos institucionales existentes. Entonces, no sólo se exige la reivindicación sustantiva, sino asimismo la estructura y el procedimiento para lograrla.

5.2.6. Por la Constitución.

Las modificaciones constitucionales operan en ocasiones como portadoras de reivindicaciones de grupos sociales. La reforma constitucional que amplía el campo de los derechos de los particulares o que en su caso reconoce o protege mayores derechos que los previstos con antelación, es el más claro ejemplo de una reivindicación gestada desde el más alto nivel del marco jurídico nacional. De hecho, toda Constitución programática es en sí misma un documento reivindicatorio. Los ciudadanos, grupos, movimientos, partidos, líderes, intelectuales, comentaristas, periodistas, apelan constantemente a la Carta Magna, a la Ley Suprema para exigir se cumplan sus demandas. La Constitución es el motor de las reivindicaciones en la democracia institucional.

5.2.7. Reivindicaciones generales y particulares.

Dice Duverger que, individualmente, cada parlamentario es un intermediario entre sus electores y el gobierno, que llama la atención de los gobernantes sobre la injusticia, exceso, inoportunidad y a veces ilegalidad de sus decisiones.

Mediante la gestión parlamentaria pueden “enmendarse mucho los abusos menores del gobierno y hacerle conocer el estado de ánimo y las quejas de los ciudadanos.”⁷²⁰ Agrega Duverger que a nivel colectivo el Parlamento “asegura la expresión pública de las grandes olas de reivindicaciones”. Sólo con propósito ilustrativo, la Cámara de Diputados del Congreso mexicano aprobó muchos “puntos de acuerdo” en los últimos dos periodos ordinarios de sesiones, los cuales expresan demandas colectivas al gobierno y a otras instancias privadas, sociales, e internacionales de relativa eficacia, pero que mueven a la opinión pública y sin duda impactan a los destinatarios de la exigencia.

El maestro francés explica —y dice bien—, que los parlamentarios son una oficina de reclamación para los ciudadanos, los grupos de interés y la oposición, cuya importancia es considerable. “Ha podido decirse que de todas las vías abiertas a las protestas, la parlamentaria sigue siendo la más difícil de bloquear.” Sin fuerza de ley o decreto, la petición y exigencia del Parlamento, aún no vinculatoria, tiene una repercusión de gran trascendencia, pues pasarla desapercibida será motivo de impugnación, crítica y reclamo que se reflejarán sin duda en los apoyos y en las siguientes elecciones. “En un plano general —dice Duverger—, las libertades públicas y los derechos fundamentales del ciudadano están defendidos por este derecho de reivindicación y de protesta del Parlamento”, que se convierte así en la “tribuna pública donde se expresan las reivindicaciones y los desacuerdos”.⁷²¹ Por ello cobra importancia la proclividad de los debates, su divulgación por la prensa y por los canales de televisión y estaciones de radio. A menudo los gobiernos temen a estos medios, pues exhiben el grado de exigencia de las reivindicaciones y por ello cierran la posibilidad de los canales de televisión abierta y los limitan a los de paga.

Las reivindicaciones que demandan los parlamentarios son a menudo particulares de su clase, sector, profesión o distrito y circunscripción electoral, o

⁷²⁰ Duverger, Maurice. *Instituciones políticas ...*, op. cit., p. 133.

⁷²¹ *Idem.*

bien de su estado. La reelección puede obligar a estas demandas domésticas, que tienen como sostén el interés por volver a conquistar el escaño; pero son también frecuentes las que defienden el interés general de la sociedad y de la nación, que logran con inusual solidaridad el apoyo de los grupos opositores en un consenso sobresaliente.

El proceso de reivindicación, como es fácil advertir, carece de autonomía constitucional, pues se vincula a todos los demás procesos políticos de las democracias constitucionales y va más allá de las expresiones institucionales en el Parlamento. Es consustancial a la democracia la formación de grupos especializados —de interés o de presión— que expresan demandas reivindicatorias de trascendencia política, por lo que es un proceso que marcha estrechamente unido a la oposición y a la opinión pública.

CAPÍTULO VI. EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO. SÍNTESIS NORMATIVA DE LOS PROCESOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES.

Contenido:

Introducción a manera de diagnóstico.

6.1. Alcances y límites de la República representativa.

6.1.1. Soberanía. Su concepto; 6.1.2. República representativa, democrática y federal; 6.1.3. Consideraciones en torno a los alcances y límites de la República representativa. 6.1.4. La propuesta de la democracia republicana.

6.2. La conformación estructural y funcional de los poderes.

6.2.1. Poder. Su concepto; 6.2.2. División de Poderes.

6.3. La Constitución mexicana: normas, principios y valores.

6.3.1. Breves reflexiones en torno a la palabra Constitución.

6.4. El paradigma federalista.

6.4.1. Características del federalismo mexicano: a) El federalismo mexicano, modelo de organización; b) El federalismo fiscal y financiero; c) Federalismo y transparencia; d) El federalismo en el marco internacional comparado; e) Federalismo, centralismo y democracia; f) Federalismo constitucional y federalismo convencional.

6.5. El nuevo equilibrio constitucional de los poderes.

6.5.1. Federalismo, como forma de gobierno y elemento sustancial de la relación de poderes; 6.5.2. El equilibrio constitucional.

6.6. La dinámica del presidencialismo y el federalismo.

6.6.1. Tensión entre federalismo y presidencialismo; 6.6.2. La descentralización política y administrativa.

6.7. Retos y dilemas constitucionales de México

6.7.1. Desarrollo legislativo de la Reforma del Estado; 6.7.2. La reforma constitucional y sus limitaciones; 6.7.3. Propuesta; 6.7.4. Coincidencias con otras propuestas de reforma necesarias.

Introducción a manera de diagnóstico.

El régimen constitucional mexicano y las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre las instituciones y el ciudadano, están en un proceso de revisión inacabado. Ni siquiera existe un acuerdo válido para todos, respecto de si México está en un proceso de transición, en una simple alternancia partidista, o en un derrotero de ingobernabilidad hacia un Estado fallido. Los ensayos más recientes sobre la situación nacional desbordan pesimismo respecto del destino del país y las propuestas no son otras que las de un nuevo arreglo institucional que promueva el crecimiento económico y asegure un mayor peso a la ciudadanía en general, que a la clase política y los partidos. El deterioro institucional de México es un fenómeno reciente, lo cual significa que el régimen político y el desarrollo socioeconómico que transformaron al país en el siglo veinte, ocurrieron como consecuencia de la Revolución Mexicana y de los gobiernos revolucionarios emanados del Partido fundado en 1929. Esto le valió decir en 2004 a Mario Ojeda Gómez, lo siguiente:

Fox no es el origen del cambio en México. El fenómeno Fox es la consecuencia de las grandes transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que sufrió el país durante el largo periodo de los gobiernos revolucionarios, pero principalmente en los diez últimos años. En lenguaje marxista se diría que Fox es la superestructura de los cambios. Las transformaciones profundas fueron otras⁷²².

Se refiere Mario Ojeda a las grandes transformaciones en los órdenes económico, demográfico, social, cultural y político ocurridos en México desde la década de los años 1930, hasta el sexenio de Ernesto Zedillo, cuando culminaba un proceso de tránsito de lo público a lo privado: “Se había cerrado el círculo: México había acogido lo privado y la globalización y abandonado lo público y el nacionalismo”.⁷²³ En el balance que el Presidente de El Colegio de México realiza de los gobiernos revolucionarios, por lo que hace a la política, muestra los

⁷²² Ojeda Gómez, Mario. “México antes y después de la alternancia política: un testimonio”, Jornadas 143, El Colegio de México, 2004, p. 19.

⁷²³ *Idem*, p. 29.

claroscuros de los resultados en el ejercicio del poder: su “perpetuidad”, el autoritarismo y la corrupción, como sus principales defectos; mientras que la estabilidad política, la gobernabilidad y la aportación de la doctrina mexicana en materia de política exterior van a la contabilidad positiva y a la suma de logros reconocidos dentro y fuera del país, a los que habría que agregar el importante desarrollo económico en cuanto “desarrollo estabilizador”, modelo de sustitución de importaciones que sucumbió en los años ochenta, con el ingreso de México al GATT, la firma del TLC y uno similar con la Unión Europea: “Con ello, México completó su tránsito de proteccionismo económico, un dogma posrevolucionario y de la CEPAL, al libre comercio, un dogma de los gobiernos tecnocráticos y del consenso de Washington”.⁷²⁴ Se trata, pues, de un balance ecuánime de los logros y déficits del régimen político respecto de la democracia, la economía y el desarrollo social, que permite avizorar con cierta objetividad el rumbo del país y sus reformas apremiantes. En 2004, cuando publicó su opúsculo, Mario Ojeda describe las fortalezas y debilidades observadas hasta entonces por “el Estado como empresario”, “el centralismo vs. el federalismo”, la frustrada e inacabada “reforma fiscal”, así como los sustanciales avances y limitaciones en los campos de la educación, la salud, la reforma agraria, y la justicia social, es decir, la oferta de la Revolución para disminuir la desigualdad y abatir la pobreza. La alternancia política no sólo ha sido ineficaz para avanzar en estos propósitos, sino que durante su vigencia se han agravado tales problemas y aparecido en forma lacerante otros de intensa gravedad, según lo expone:

La joven democracia mexicana tiene que enfrentar, a más de todos los desafíos enumerados con anterioridad, otros ya viejos, pero no mencionados, -denuncia Ojeda-, como la migración, el narcotráfico y otros. Muy particularmente tiene que enfrentar a los de nuevo cuño y que no aparecían en la agenda de los gobiernos revolucionarios. Algunos de éstos son la seguridad pública, que en realidad ya existía, pero no con la magnitud, complejidad y sofisticación de hoy día, los derechos humanos⁷²⁵ y el medio ambiente. También tendrá que afrontar el

⁷²⁴ *Ibid*, p. 86-87.

⁷²⁵ En materia de derechos humanos y protección de los mismos debemos mencionar dos grandes reformas aprobadas el 6 y el 9 de junio de 2011: “La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos y la Reforma Constitucional en Materia de Amparo, concomitantes y fundamentales para el desarrollo integral del ciudadano en un régimen democrático, anteponen a

escrutinio constante –agrega- de las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales”.⁷²⁶

En una perspectiva sólo coincidente en algunos aspectos con la anterior, pero sumamente crítica del llamado viejo régimen, a México se le caracteriza por algunos sectores académicos e intelectuales como un Estado frágil y una democracia débil. Si a esto agregamos las flaquezas del presidencialismo, tanto las destacadas por Juan J. Linz como las derivadas de los nuevos comportamientos políticos y electorales del gobierno y la oposición, quedamos enfrentados a un régimen ineficaz, a gobernantes ineficientes y a instituciones disfuncionales. En una obra reciente, Carlos Elizondo⁷²⁷ se duele de que el régimen federal hace muy complicada toda reforma, aún cuando de manera concurrente políticos, periodistas y académicos han venido demandando cada vez más federalismo y menos centralización. El propio Elizondo afirma que la democracia mexicana “no ha podido disciplinar a los actores”, aunque reconoce que les ha dotado de mayor influencia gracias a que “la dispersión del poder entre los partidos, en todos los niveles de gobierno, les permite operar con mayor libertad que antes”. Agrega expresiones contundentes como éstas: “La sociedad civil no está suficientemente organizada ni parece estar interesada en hacerlo”,

la condición política de ciudadano, con derechos y obligaciones, la condición primigenia de *ser humano*”. A partir de entonces, el Capítulo I del Título Primero de la Constitución Mexicana se denomina *De los derechos humanos y sus garantías*, abandonando la tradicional denominación “De las garantías individuales”. De ambas reformas, que involucran directamente al Poder Judicial de la Federación, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Silva Meza, afirmó: “El poder reformador de la Constitución ha considerado fundamental para nuestro régimen constitucional explicitar que la ley fundamental sirve para reconocer y hacer valer los derechos humanos establecidos por ella misma, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. En esa dirección debe verse la relación entre las dos reformas: el instrumento protector de derechos por excelencia se amplía, pues ahora las normas relativas a los derechos humanos, entre las que el propio juicio de amparo se encuentra, se interpretarán siempre favoreciendo la protección más amplia a las personas.” Expuso, además: “El juicio de amparo será más ágil y más accesible para los individuos. Por eso, reconoce el interés legítimo como detonante de la actividad jurisdiccional. El nuevo texto constitucional ordena que el acceso a la justicia federal sea más amplio, más abierto, no restringido, no exclusivo, no excluyente. En resumen, la Reforma Constitucional en Materia de Amparo representa la construcción de un nuevo paradigma para la actividad jurisdiccional federal. La Judicatura existe para defender, antes que otra cosa, los derechos humanos de las personas.”

⁷²⁶ *Ibidem*, p.121.

⁷²⁷ Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *Por eso estamos como estamos*, Ed. Debate, México, junio de 2011.

por lo que “los ganadores de la democracia no han sido fundamentalmente los ciudadanos”. A esto adiciona: “La presidencia ya no es lo que era”, sus poderes metaconstitucionales se debilitaron, “y la fragilidad del Estado mexicano se hizo evidente en tareas de todo tipo”.⁷²⁸ Igualmente considera que en el momento de la alternancia (en 2000, cuando Vicente Fox ganó la presidencia), la herencia institucional en materia de seguridad era débil”, pero al mismo tiempo reconoce que, al igual que ocurre en muchos otros países, los grupos de interés “tienen un poder real sobre la aprobación de las leyes”⁷²⁹, aunque agrega que: “El hecho de que el partido del presidente no tenga mayoría en ninguna de las dos cámaras... debilita su capacidad para aprobar leyes de interés general”.⁷³⁰

Elizondo reconoce asimismo que si bien los diferentes actores han aprendido a “moverse en el Congreso” para promover o detener iniciativas, advierte el riesgo de que éste sucumba ante intereses poderosos y denuncia que “no hay una regulación adecuada en materia de cabildeo”. Es obvio que el autor no consideró como un paso significativo en materia de cabildeo los reglamentos aprobados al respecto, el del Senado el 4 de junio de 2010 y el de la Cámara de Diputados el 24 de diciembre de ese mismo año, regulaciones que a mi juicio representan un importante avance, sin desconocer, como lo afirmo en el apartado dedicado al *proceso de presión*,⁷³¹ que el cabildeo, al mismo tiempo que es la expresión más racional del proceso de presión, “se relaciona con el exceso de regulación normativa o con la ineficacia institucional del gobierno”. Considera el analista que el único que en principio podría frenar proyectos o leyes que contengan “dedicatoria para intereses corporativos” es el Presidente de la República, quien como Ejecutivo posee el poder del *veto*, poco usado en los dos sexenios de la alternancia panista, según evalúa el autor. Sin embargo, antes de la alternancia el veto presidencial era prácticamente inexistente, mientras que Fox se inauguró vetando la Ley de desarrollo rural y más adelante obtuvo la declaración de la

⁷²⁸ *Idem*, p. 130-131.

⁷²⁹ *Ibidem*.

⁷³⁰ *Ibid*, p. 133.

⁷³¹ *Cfr.* Capítulo IV.

Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca del derecho del Presidente para vetar el Presupuesto de Egresos.

Felipe Calderón, como lo reconoce Elizondo, “sólo lo ha usado en cinco ocasiones hasta septiembre de 2010”, en contraste con Fox que lo empleó 16 veces. Esto significa que el veto, como muchas atribuciones que pertenecen a los poderes del Estado, no está disponible cada vez que se dan los supuestos normativos, pues su ejercicio está condicionado básicamente a las circunstancias del momento y a la realidad estructural del régimen y de las condiciones sociohistóricas y económicas de la política interna e internacional. Es indispensable reconocer que la explicación de este relativismo tiene que ver con el condicionamiento e interrelación que se opera entre los diversos procesos políticos que integran al sistema constitucional. El proceso de gobierno no sería comprensible aislado del proceso legislativo y del propio proceso electoral, así como del entorno socioeconómico que los envuelve.

Reconozcamos que lo que describe y explica Elizondo es el funcionamiento de una democracia representativa en la que el ciudadano y los partidos están acomodados conforme lo determina el conjunto del sistema y el régimen, tal cual ocurre en todas las democracias contemporáneas. Ciertamente, como dice el autor comentado, una democracia necesita “que hablen más fuerte las mayorías y que tengan menos voz los grupos minoritarios bien organizados”, pero esto no puede ocurrir sólo por actos voluntaristas, pues los procesos en que participan mayorías y minorías son muy variados y el comportamiento en cada uno depende de las conductas y expectativas que se generan en los demás.

De alguna manera Elizondo llega a las anteriores conclusiones, pues lo que llama la *dificultad para reformar* (que abarca gobierno y legislación) lo atribuye a factores como los resultados electorales y su efecto de un gobierno dividido, al propio sistema electoral y sus calendarios, a la posibilidad de la alternancia en la presidencia, a las alianzas y a la eficacia y “talento” del gobierno. Alude

tangencialmente a la influencia de la burocracia y la tecnocracia cooptadas básicamente por el PRI y en cierta medida por los partidos de izquierda, no así por el PAN, “donde muchos de sus cuadros —afirma— combinaban su carrera política con los negocios de antaño, lo que en más de una ocasión ha llevado a una corrupción evidente”.⁷³²

Recordemos que cuando analizamos los gobiernos democráticos nos referimos a las características de los modelos mayoritario (*Wetminster*) y consensual y expusimos las principales cualidades de cada uno, asegurando con Lijphart que es más probable alcanzar grandes logros en el último que en aquél. Elizondo cree que en México el gobierno dividido es mucho más disfuncional en razón de cinco aspectos sobre la dificultad de reformar: “1) la impopularidad de las reformas pendientes, 2) la consideración del tripartidismo, 3) la falta de reelección legislativa, 4) las altas barreras de entrada para nuevos jugadores y 5) la dispersión del poder hacia las autoridades locales”.⁷³³

Dice Elizondo al respecto, que los legisladores que se oponen a las iniciativas presidenciales sobre reforma fiscal, energética o laboral “han ganado el debate mediático”, pues defienden mayoritariamente, por ejemplo, la no inversión privada en energía. Afirmo que la composición tripartidista en México “complica la mecánica reformista”, pues las necesarias alianzas no se producen en temas básicos en los que cada partido apoya, siempre que con su decisión “no se vean afectados los privilegios” de los sectores de los que son representantes. El tema de la reelección consecutiva en el Poder Legislativo ha sido sobredimensionado por la academia, que supone que la ciudadanía actúa racionalmente, en un país como México dominado por los carismas y las tradiciones. La reelección, a mi juicio, no hará sino reproducir las mismas condiciones de formación y participación de élites políticas vinculadas sólidamente con sus partidos y orígenes socioeconómicos y no con los votantes o los ciudadanos. En defensa de su

⁷³² *Ibid*, p. 138.

⁷³³ *Ibid*, p. 140.

afirmación, Elizondo dice que en virtud de la no reelección inmediata, “el electorado no puede premiar ni castigar directamente los votos de sus representantes en este poder, es decir, no puede ejercer presión para que los legisladores de distintas fuerzas colaboren en el sentido deseado”⁷³⁴. Este conductismo racionalista, cuando menos en el caso de México, no tiene sustento empírico.

Mucho más sugerente es el aspecto vinculado con las “altas barreras de entrada para los nuevos jugadores”, que Elizondo hace consistir en los grandes beneficios económicos que reciben los partidos políticos en México frente al impedimento constitucional de candidaturas independientes. “Sólo se puede hacer política desde los partidos políticos, y formar uno nuevo no es sencillo, además de que se tiene que competir con partidos que tienen muchos recursos financieros y cuentan con acceso garantizado a los medios de comunicación”⁷³⁵. Estas barreras —afirma— se acrecientan por la reforma electoral de 2007, dado que ningún particular puede anunciarse en los medios electrónicos con fines electorales y políticos, además de que la propaganda política debe abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. “O sea —dice Elizondo— no se vale criticar”. Ciertamente la política se empobrece y se desmorona sin expresiones críticas de los adversarios, pero el diálogo no significa denostación calumniosa. Este tema sigue en el debate y la Constitución real es la que tiene al respecto la última palabra. Está por probarse que la reforma electoral (Constitucional) 2007-2008, en la que se limita la posibilidad a los particulares de libre acceso a los medios, entre otras muchas modificaciones, signifique una contrarreforma, pues aun la Suprema Corte de Justicia no consideró procedente un amparo contra esa enmienda constitucional.

Me parece que las altas barreras a los nuevos jugadores debe abarcar a otros actores que no necesariamente tienen que estar asumiendo roles

⁷³⁴ *Ibid*, p. 143.

⁷³⁵ *Ibid*, p. 144.

electorales, como son los jóvenes y las mujeres, a quienes no sólo debe permitírseles con mayor apertura asumir liderazgos, candidaturas, cargos y representación, sino propiciarles las condiciones socioeconómicas y culturales para que así ocurra. La equidad de género es una condición indispensable para la paz, la seguridad y la democracia. La inequidad e indiferencia frente a las mujeres y sus condiciones en términos demográficos (maternidad adolescente, maternidad y soltería, participación política y condición laboral, violencia integral, dentro del hogar y fuera de él), económicos y políticos, incluidos los aspectos sociales de la discriminación, son los peores obstáculos a la transición democrática, a la república representativa y a la modernización política.

El último factor adverso a las reformas, —según Carlos Elizondo —es la descentralización del poder, que no llegó a los ciudadanos sino a las autoridades locales. “Los gobernadores —denuncia— viven un paraíso: muchos recursos, poca rendición de cuentas y casi nula recaudación propia: ésta es trabajo de la Federación”⁷³⁶. Acusa los altos endeudamientos y la vigorosa defensa que los gobiernos locales hacen de la soberanía de la entidad, pero de la poca o nula responsabilidad con la que afrontan temas de seguridad o de protección civil frente a desgracias naturales. Agrega que tampoco muestran interés en impulsar reformas que estimulen el crecimiento. Aprovecha para enjuiciar al PRI, como partido que en muchos estados “lo controla todo”, de manera que los gobernantes de estas entidades “han sido simplemente muy buenos para construir alianzas y ganar elecciones “. Cita a Mauricio Merino y asegura que antes de la transición democrática existía en los gobiernos locales “*responsabilidad sin poder*”, que se volvió, por la inercia de décadas de presidencialismo, en “*poder sin responsabilidad*”.

En el marco de las consideraciones resumidas en esta nota introductoria del régimen político-constitucional mexicano, es muy conveniente rescatar los temas teóricos básicos que ayuden a hilvanar las muy complejas relaciones y

⁷³⁶ *Ibid*, p. 146.

formaciones políticas del sistema nacional, y darnos cuenta si nos sirven para comprender mejor nuestra realidad y proyecciones futuras. Lo importante es conformar una ingeniería institucional que permita al país organizarse para crecer en economía y convivir en democracia. El constitucionalismo social que se requiere, va más allá de la democracia; exige también equidad y justicia, paz y seguridad, libertad y derechos humanos no sólo declarados, sino garantizados y asegurados en todos los órdenes de vida. Combinar armónicamente todos los procesos políticos fundamentales de la Constitución real y escrita, es la misión del Estado y de su componente político: los ciudadanos, tanto en calidad de gobernantes como de gobernados; del derecho y de la cultura. Por ello, procederemos a analizar los aspectos básicos de nuestro Estado nacional, de nuestra república representativa, de nuestra democracia y nuestro federalismo, sin rehuir el planteamiento teórico (filosófico, jurídico e histórico) de conceptos básicos que han ocupado y preocupado a todas las generaciones de mexicanos, como la *soberanía*, la *república representativa*, la *democracia* y el *régimen federal*, que junto con los diagnósticos y análisis críticos, nos lleven a la explicación de reformas importantes como la constitucional–electoral de 2007-2008 (comentada ampliamente en el Capítulo II, inciso II. 2.6, “La elección democrática”, especialmente de la página 194 a la página 197), así como las propuestas de reforma política al régimen mexicano, actualmente en discusión en el Congreso y el Constituyente Permanente.

6.1. Alcances y límites de la República representativa.

6.1.1. Soberanía. Su concepto.

El concepto de soberanía sigue siendo tema central de interés de la Teoría del Estado y ésta, la preocupación central de los juristas. El derecho internacional y, en fechas más recientes, la globalización como fenómeno sociopolítico y económico favorecido por el uso de tecnologías de punta en todos los ámbitos, han postergado o enviado a lugares secundarios el tema de soberanía, el cual

enaltece en cierta medida los separatismos nacionalistas. Hay, así, una oposición entre la parcelación nacional enarbolada por el uso de los derechos soberanos de las naciones, y el internacionalismo jurídico que campea en la modernidad de los derechos humanos, centrales para el derecho internacional de nuestro tiempo, que pugna por la universalización de los derechos humanos y su defensa. Por otro lado, la soberanía se ha mantenido como un valor y como una idea central del constitucionalismo, en cuanto que la supremacía de la Constitución está fundada en la convicción de que por encima de la voluntad general expresada en leyes y en el texto constitucional, no existe ninguna otra voluntad, pues reconocerlo haría caer por tierra aquel principio en el que se asientan algunas de las instituciones más relevantes de los sistemas jurídicos nacionales.

En segundo lugar, desde mediados del siglo XX, la Ciencia Política desplazó el estudio de la soberanía en el análisis del Estado, otorgándole centralidad al fenómeno y concepto del *poder*, tal como lo explica Maurice Duverger, quien sostiene la concepción de la sociología política como ciencia del poder y no ciencia del Estado, en los términos siguientes:

Tras lo que parece una pura cuestión de definición, se disimula en cierta manera una oposición fundamental sobre la naturaleza del Estado y de la sociedad nacional, en relación a las otras agrupaciones humanas. Hacer de la sociología política la ciencia del Estado, es decir, aislar el estudio de la sociedad nacional del estudio de las otras sociedades, significa que se sugiere implícitamente que el Estado y la sociedad son de naturaleza diferente a la de los otros grupos humanos. Esta tendencia —afirma— se halla vinculada con una teoría que nació al mismo tiempo que el propio Estado, a fines de la Edad Media. Nos referimos a la teoría de la “Soberanía”, la cual ha dominado el pensamiento jurídico hasta la primera guerra mundial.⁷³⁷

Afirma Duverger que los defensores de la “sociología política=ciencia del poder”, consideran que el Estado no es una sociedad perfecta y naturalmente diferente a las otras sociedades humanas, sino únicamente se distingue “por la perfección de su organización interna o por el grado de obediencia que consigue”.

⁷³⁷ Duverger, Maurice. *Sociología Política*, op. cit. p. 21-24.

La soberanía, sin embargo, sigue reclamando con éxito su función ontológica en la concepción del Estado y del régimen político, desde que el hugonote Juan Bodino definió a aquel como “el recto o justo gobierno de muchas familias y lo que es común a ellas, con suprema autoridad”, o sea, con *soberanía*. Desde entonces, la *super omnia* acompaña al Estado como su sombra y por ello son múltiples las tesis, teorías y doctrinas filosóficas, jurídicas, teológicas, sociológicas e históricas que se han sucedido para explicarla y definirla, entre las que hallamos las siguientes concepciones de la *soberanía*: teocrática, democrática, jurídica, decisionista, negativista y pluralista,⁷³⁸ en las que puedan ubicarse a los más grandes teóricos del Estado, el derecho y la política.

Para los juristas franceses, a partir de Bodino, la soberanía es *una*, (no puede haber dos sobre el mismo territorio), *indivisible* (el poder del gobierno sólo pertenece al Estado); *inalienable* (la personalidad de la nación no puede enajenarse); e, *imprescriptible* (quien la usurpe jamás será legitimado y ella volverá siempre a su titular). Sin embargo, los alemanes, además de la teoría de la *autolimitación* de Jellinek, son partidarios, con Kelsen a la cabeza, del reconocimiento a la primacía del derecho de gentes, o derecho internacional, sobre los órdenes jurídicos nacionales, por lo que arribamos a dos posibles hipótesis:

1ª La soberanía de Estado no acepta la primacía del orden internacional, ya sea que se entienda éste como un derecho natural de gentes, ya que se derive de acuerdos o tratados entre estados soberanos, pues en ambos casos la validez de este Derecho deriva de que el orden jurídico estatal los reconozca como fuente de derecho; o

2ª El orden jurídico de la comunidad internacional atribuye la soberanía al ordenamiento supraestatal. Para Kelsen la eliminación teórica del dogma de la soberanía estatal, "de ese instrumento capital de la ideología imperialista contra el Derecho de Gentes", es uno de los resultados más significativos de la Teoría Pura del Derecho [*Diethoretische Aufloesung des Souveraenitacsdogmas, dieses Houptinstruments der imperialistischen gegen das Voelkerrecht gerichteten*

⁷³⁸ Cfr. Moreno Collado, Jorge. “Soberanía”, en *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, en *Enciclopedia Parlamentaria de México*, op. cit., p. 983-1001.

*Ideologic ist eine der wesentlichsten Ergebnisse der Reinen Rechtslehre en su obra Reine Rechtslehre, 1934).*⁷³⁹

La posición negativista de la soberanía reacciona contra el endiosamiento del Estado, que se bate en retirada desde hace muchos años y no sólo como producto de la globalización y la desaparición del mayor estado totalitario de la historia (la Unión Soviética): “Desde 1927 Nicolás Politis (*Les nouvelles tendentces du Droit International*) advertía sobre las nociones peligrosas y nocivas para las relaciones pacíficas entre los estados, entre las cuales señalaba a la soberanía, obstáculo para la vigencia obligatoria del Derecho de Gentes. Politis afirmaba, en razón de lo anterior, que la idea de la soberanía estaba ya virtualmente abolida, después de casi cuatro siglos de haber brillado con luz resplandeciente”.⁷⁴⁰ Leon Duguit, por su parte, manifestaba que la soberanía no es más que el poder público: “Soberanía, poder público, autoridad política, poder de dominación, son conceptos que se identifican”.⁷⁴¹

Desde entonces, la soberanía cedió el paso a los nuevos valores constitucionales y del derecho internacional: los derechos humanos y la democracia, hoy en día conductores no sólo de los estados y sus gobiernos, sino particularmente de las sociedades y los pueblos que emergen de las dictaduras y del atraso.

Ejemplo nacional de la afirmación precedente, es la reciente reforma a la Ley Fundamental Mexicana⁷⁴², mediante la cual se establece la homologación de los derechos humanos nacionales y extranjeros, en plena concordancia con la jerarquía normativa establecida en el artículo 133 constitucional⁷⁴³, así como la

⁷³⁹ *Idem*, p. 991.

⁷⁴⁰ *Ibidem*, p. 993.

⁷⁴¹ *Ibid*, p. 994.

⁷⁴² Declaratoria de reforma constitucional emitida por la Comisión Permanente, del H. Congreso de la Unión, el miércoles 1 de junio de 2011.

⁷⁴³ Artículo 133. 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 toda la Unión. Los jueces

interpretación de dicho precepto contenida en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que considera a los tratados internacionales superiores en jerarquía a las leyes federales y locales.

En consecuencia, no hay más soberanía que la de los pueblos que pugnan por sus libertades y autonomía, o sea, por hacer realidad prevaleciente los derechos humanos y la vida democrática, tanto en lo político como en lo social, lo económico y lo cultural. Así, cuando la sociedad política reafirma su decisión soberana en cualquiera de los procesos políticos fundamentales, o en todos ellos, lo hace en ejercicio o en reclamo de sus libertades fundamentales y de su autolimitación democrática. La soberanía es democracia y Constitución, libertad e independencia. El Estado liberal y el Estado social de derecho son los mecanismos de acción de la nueva soberanía, que no abandona su origen revolucionario a partir del siglo dieciocho y que nutrió a los nuevos países de América al inicio del siglo diecinueve.

Acudo nuevamente al ensayo sobre la soberanía⁷⁴⁴ que cito en este apartado:

La soberanía nacional de los estados subsiste como ideología y como institución jurídica, pero su eficacia es más que nada el producto de un reconocimiento universal al derecho de los pueblos a crear sus estados y gobernarse a sí mismos. En el pasado, la soberanía llegaba hasta el alcance espacial de una bala de cañón. Hoy, se reconoce a la soberanía como un hecho sociológico que es fundamento de la convención ética universal de respeto moral a los pueblos y a su autodeterminación. La base moral del Derecho Internacional de igualdad jurídica de los estados, que es una forma de expresar la soberanía, es hoy más poderosa que cualquier arma destructiva, lo cual explica que instituciones como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dominado por la hegemonía de los miembros permanentes, logre menos legitimidad que el más leve reclamo de respeto a su soberanía del país más débil del planeta.

...

Un hecho adicional de nuestro tiempo, que no puede pasarse desapercibido, es que hay un resurgimiento del ímpetu democrático de los pueblos y que los viejos

de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

⁷⁴⁴ Cf. Moreno Collado, Jorge. *op. cit.*, pp. 997-1001.

autoritarismos están siendo sustituidos por las modernas democracias parlamentarias y representativas. Existe, de hecho, la recuperación de la antigua idea de la soberanía popular, con base en el reconocimiento de que, sin ser perfecta, la democracia es el menos malo de los tipos de gobierno. Aun los autoritarismos populistas y el Estado Benefactor, han perdido vigencia en beneficio de las instituciones originarias de la democracia liberal, lo cual explica una revaloración de las formas semidirectas como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular, así como la revisión de los sistemas electorales y el funcionamiento de la división de poderes.

...

México ha sido particularmente celoso de su soberanía nacional, porque su historia está plagada de invasiones e intervenciones extranjeras. El Imperio de Iturbide fue eliminado por la soberanía republicana. La guerra con Texas y la invasión americana de 1847, lesionó la soberanía territorial del país de manera definitiva y grave. El imperio de Maximiliano de Habsburgo, impuesto por Napoleón III, fue expulsado a golpes de soberanía, gracias a la tesonera y patriótica acción de Benito Juárez. La intervención norteamericana de 1914, obligó a dolorosas negociaciones diplomáticas con el coloso del Norte, Cárdenas y su política nacionalista, recuperaron para la nación mexicana la soberanía petrolera. En el campo de la política internacional, la Doctrina Estrada rechaza la legitimidad de la práctica del reconocimiento de estados y de gobiernos, promoviendo el pleno respeto a la soberanía de las naciones, y aún la Constitución de 1917 recoge como parte de los principios que rigen su política exterior 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. Por otra parte, los artículos 39, 40 y 41, de la Carta Magna Mexicana de 1917, recogen el carácter popular de la soberanía, el criterio pluralista de un Estado Federal soberano en lo nacional y compuesto por entidades federativas también soberanas, así como el carácter democrático del ejercicio soberano del Poder Público.

...

Un hecho es definitivo: la soberanía está cuestionada en todas partes, pero en todas partes se enarbola como una manifestación de autarquía, defensa nacionalista, temor fundado, vanidad étnica, amenaza xenofóbica, y aún como principio jurídico superior y postulado moral de las relaciones internacionales. La soberanía agresiva e irresistible parece haberle dado paso a la soberanía defensiva y definitiva de identidades. En el plano nacional la soberanía resalta que los estados son soberanos en la medida en que lo son sus pueblos, por lo que se rechaza cualquier concepción que singularice la soberanía de las clases sociales, de las élites, de las pandillas (la narco-soberanía) o de los partidos. Como lo afirma Mario de la Cueva (1986), aceptamos como verdadera y razonable "la tesis que afirma que en el Contrato Social, Rousseau arrebató la idea de la soberanía a los reyes y la entregó a su verdadero titular, que es el pueblo".

Bajo los supuestos anteriores, el abordaje constitucional del régimen político mexicano inicia con los aspectos teóricos y jurídicos que nutren la definición soberana del pueblo, según el artículo 39 de la Ley Fundamental, pues de ello se

deriva la regulación formal de las instituciones políticas y de los principios ideológicos y jurídicos que integran el sistema político de los Estados Unidos Mexicanos.

Estimo que para tratar de entender lo que implica la República representativa, es menester primero comprender en qué consiste la soberanía; para ello, resulta necesario acudir al texto vigente del artículo 39 de la Constitución Federal, el cual establece literalmente lo siguiente:

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Conforme al contenido de dicha norma, es dable afirmar que ésta se erige como la columna vertebral del sistema constitucional mexicano, ya que en ella se sustenta el resto de los artículos que integran nuestra Carta Magna.

En efecto, si como es de explorado derecho, el Poder Constituyente es la expresión de la voluntad popular, dicho poder plasmó en la Constitución General de la República la voluntad de aquél; es decir, a través de tal precepto legal se establece la decisión del pueblo de que sea él el titular de la soberanía nacional, el Poder Supremo de la República, la fuente original de la legitimidad y legalidad del poder político.

En consecuencia, para interpretar de manera adecuada y eficaz el artículo que nos ocupa, resulta imprescindible, en primer lugar, dilucidar en términos generales el concepto de soberanía.

Gramaticalmente, soberanía deriva del latín *superanus*, *super*: sobre encima, lo que significa, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: “Calidad de soberano, (que ejerce la autoridad suprema). Autoridad suprema del poder público. Alteza o excelencia no superada en cualquier orden

inmaterial. Como se señala en la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el concepto de soberanía nació a finales de la Edad Media, como el sello distintivo del estado nacional; esto es, fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés, el imperio, el papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior o por encima de él.⁷⁴⁵

Según Georges Sabine, “se admite por lo general que la exposición del principio de la soberanía constituye la parte más importante de la filosofía política de Bodino. Éste toma como principio que distingue al estado de todos los demás grupos formados por las familias, la existencia del poder soberano. En consecuencia, comienza por definir la soberanía como sujeción a un soberano. [...]. El siguiente paso de Bodino consiste en definir la soberanía como “poder supremo sobre los ciudadanos y los súbditos, no sometido a las leyes” y analizar la concepción del poder supremo. Es, en primer lugar, perpetuo a diferencia de cualquier concesión de poder limitada a un periodo determinado de tiempo. Es un poder no delegado, o delegado sin límites y condiciones. Es inalienable y no está sujeto a prescripción. No está sometido a las leyes porque el soberano es la fuente del derecho.”⁷⁴⁶

Juan Jacobo Rousseau en su *Contrato Social*, define a la soberanía como “el ejercicio de la voluntad general”, la cual es indivisible e inalienable, pues “el poder se transmite, pero no la voluntad”. Ligando los conceptos de contrato social y soberanía, Rousseau afirma que: “si el Estado o la ciudad no es más que una persona moral cuya vida consiste en la unión de sus miembros, y si el más importante de sus cuidados es el de la propia conservación, preciso le es una fuerza universal e impulsiva para mover y disponer de cada una de las partes de la manera más conveniente al todo. Así como la naturaleza ha dado al hombre un

⁷⁴⁵ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2002, p. 465.

⁷⁴⁶ Sabine, Georges. *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 301.

poder absoluto sobre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Es éste el mismo poder que, dirigido por la voluntad general, toma, como ya he dicho, el nombre de soberanía”.⁷⁴⁷

Allan Bloom al comentar estos conceptos sostiene que: “El contrato social constituye el soberano. Rousseau emplea el término “soberano” para indicar que la fuente de toda legitimidad está en el pueblo en general, en contraste con el monarca o con los aristócratas o cualquier otro segmento. Debe haber un gobierno, y puede ser monárquico, aristocrático o democrático, pero su derecho a gobernar dimana del pueblo y sólo es ejercido mientras éste así lo desee.”⁷⁴⁸

Herman Heller afirma que soberanía es “aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz”.⁷⁴⁹

Por su parte, Norberto Bobbio señala que en sentido amplio, el concepto político-jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto, tal concepto está estrechamente vinculado al poder político.

Agrega que en sentido restringido, en su significado moderno, “el término soberanía aparece a finales del siglo XVI, junto con el de Estado, para indicar plenamente el poder estatal, único y exclusivo sujeto de la política. Éste es el concepto político-jurídico que permite al estado moderno, con su lógica absolutista interna, afirmarse sobre la organización medieval del poder, basada, por un lado, en los estratos y en los estados, y, por el otro, en las dos grandes coordenadas universalistas del papado y del imperio; esto se produce según una exigencia de

⁷⁴⁷ Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, Editorial Porrúa, México, 1992, pp. 16 y anteriores.

⁷⁴⁸ Bloom, Allan. “Jean-Jacques Rousseau [1712-1778]”, en Straus, Leo y Cropsey Joseph, *Historia de la filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 539.

⁷⁴⁹ Heller, Herman. *La Soberanía*, UNAM, México, 1964, p. 35.

unificación y de concentración del poder, para realizar en una sola instancia el monopolio de la fuerza en un determinado territorio y por sobre una determinada población, y para realizar en el Estado la máxima unidad y cohesión política.”⁷⁵⁰

Como se aprecia en las diversas definiciones antes citadas, éstas hacen referencia a que la soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo, lo que nos lleva a tratar de precisar si los conceptos de nación y pueblo son equivalentes y qué es la soberanía nacional.

Al concepto de nación se le otorgó un significado esencialmente conservador; lo usaron los contrarrevolucionarios franceses y los monárquicos en aquel entonces. La nación, entendían esos pensadores, era la historia del país, la cual tenía el derecho de permanencia, de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperlo.

En cambio, la noción del pueblo en el pensamiento de Rousseau, es la idea de libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar su destino.⁷⁵¹

Fue en base al concepto de Rousseau que, precisamente, la expresión utilizada por José María Morelos y Pavón en los Sentimientos de la Nación indicaba que “*La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo*”. Como se aprecia, la expresión hace referencia a la soberanía popular y no así a la soberanía nacional, idea que sostuvo la Constitución de Apatzingán, y no fue sino hasta el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, cuando se utilizó el término “soberanía nacional”. Esta diferencia que parecería una simple modificación semántica, definitivamente implica una divergencia ideológica, ya que como se ha visto, la soberanía popular respondía a la aplicación de las ideas de Rousseau, para quien todos los individuos disponían de una fracción de soberanía. En cambio, la soberanía nacional, como su nombre lo indica, se atribuye a la nación como entidad abstracta y no al pueblo formado por individuos

⁷⁵⁰, Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco. *Diccionario de Política* Redactores de la edición en español: Aricó José, Soler Martí y Tula Jorge, Siglo XXI, México, 1991, sexta edición, p. 1483.

⁷⁵¹ *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, p. 466.

concretos. Bajo esa tesitura, la soberanía se traslada al cuerpo colegiado de representantes populares, los que adquieren el derecho de hablar por la Nación.⁷⁵²

Por ello, desde la Constitución de 1857 se adoptó el texto en comento, el cual al señalar que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, implica que “originariamente” signifique que nunca ha dejado de residir en el pueblo, a pesar de que la fuerza hubiese dominado, pues tal valor, el de soberanía, no prescribe por tal hecho, ya que uno de sus elementos es precisamente su imprescriptibilidad. Por lo tanto, el ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo, lo hace de manera esencial, por que éste en todo momento es soberano, ya que nunca delega su soberanía sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando.

Así, se coincide con lo expresado en la obra intitulada *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, editada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa, editor, México 1994, página 57, en el sentido de que el texto sujeto a análisis, parece contener una fórmula ecléctica, la que resulta ilustrativa del doble aspecto de la soberanía: es popular en cuanto a su origen, y su titular indiscutible es el pueblo; por otro lado, es nacional en cuanto aparece como atributo jurídico de la unidad de organización colectiva constituida por el Estado.

⁷⁵² De una manera muy sugerente Giovanni Sartori, al analizar el tema de la soberanía y la representación política, y comentar la sección III, del artículo 7º de la Constitución Francesa de 1789 (“Los representantes designados en los departamentos no serán representantes de un determinado departamento, sino del conjunto de la Nación y no se les puede imponer mandato alguno”), afirma que “hay dos matices notables en este texto. En primer lugar, se afirma que los representantes son designados en sus distritos, precisamente para evitar decir que lo son por sus electores. Y, en segundo lugar, que la entidad soberana es la nación, no el pueblo. La diferencia es que, si se declara que el pueblo es el soberano, habría dos voluntades: la del pueblo y la de los representantes; pero si es la nación la soberana (artículo 3 de la Declaración de Derechos de 1789), hay una sola voluntad, pues la voluntad de la nación es la misma voluntad de los diputados a quienes se reconoce el derecho a hablar y actuar en nombre de aquélla.” Sartori, Giovanni, “En defensa de la representación política”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, pp. 26-27.

Finalmente, es oportuno reflexionar sobre el sentido que le hemos dado a la soberanía como fuente original de la legitimidad y legalidad del poder político. Para Norberto Bobbio “la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio. Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien lo detenta tenga el derecho de tenerlo (no sea un usurpador). 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 (no sea un tirano).”⁷⁵³

Considerando que es voluntad del pueblo constituir un poder público que lo gobierne y que la Constitución es la expresión formal de esa decisión soberana, sólo aquel que surja y se ejerza conforme al texto constitucional podrá tenerse por legítimo y legal.

6.1.2. República representativa, democrática y federal.

Ahora bien, expresado lo anterior, podemos abordar el significado de República representativa, democrática y federal. Para ello, es necesario acudir al texto del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece 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.

No podemos desligar el texto de este artículo con lo expuesto en el artículo 39 referido, toda vez que como dijimos antes, el Poder Constituyente es la expresión de la voluntad popular, por lo que dicho poder plasmó en la Constitución General de la República la voluntad de aquél; es decir, a través del precepto legal

⁷⁵³ Bobbio, Norberto. “El poder y el derecho”, en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. *Origen y fundamentos del poder político*, Editorial Grijalbo, México, 1985, página 30.

que nos ocupa, y en razón de la soberanía de que es titular, se establece la decisión del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federal. Dicho de otra forma, a través del artículo 40 en comento, por la voluntad soberana de que es titular el pueblo mexicano, se determinan los rasgos esenciales de la organización política de éste.

No obstante que en varios casos se habla de que la Constitución de los Estados Unidos de América sirvió de precedente a la nuestra, en contraposición a lo dispuesto en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, encontramos que en la Constitución Americana se expresa: “*We the people of the United States of America*”; esto es, en ella el Constituyente se manifiesta como el pueblo mismo en ejercicio de su soberanía y no como representante de éste.

Analicemos brevemente los rasgos esenciales contenidos en el referido artículo 40 constitucional:

República.

Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su edición XXI, se precisa como acepción del término República el siguiente:

(Del lat. *respublica*.) f.

1. Cuerpo político de una nación.
2. Forma de gobierno representativo en que el poder reside en el pueblo, personificado este por un jefe supremo llamado presidente.
3. Nación o Estado que posee esta forma de gobierno.
4. Conjunto de habitantes de un término municipal.
5. El ayuntamiento de este término municipal.
6. Causa pública, el común o su utilidad.
7. Cargo de la, oficio de república.

Asimismo, de acuerdo a la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*,⁷⁵⁴ en la antigüedad, República constituyó la denominación general de la organización política en sí misma y no describía a ninguna forma de gobierno en especial. Por

⁷⁵⁴ *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, p. 246.

ello señala que Platón, en su clásica obra sobre la República, establece como premisas que el gobierno de las ciudades-Estado debe ser un arte basado en un conocimiento exacto y que la sociedad implica una mutua satisfacción de necesidades por personas con capacidades y habilidades complementarias.

También se destaca en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, que Nicolás Maquiavelo otorga a la República un significado específico para determinada forma de gobierno: el gobierno con participación de varios, mientras la monarquía sería la de un solo actor político. (*El Príncipe*. 1532). Agrega aquella que Montesquieu, por su parte, asocia la forma republicana de gobierno con la concepción en que todo el pueblo o una parte de él ejerce el poder supremo.

Dice Montesquieu: “Hay tres especies de gobiernos: el republicano, el monárquico y el despótico [...]. Supongamos tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno, que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos.”⁷⁵⁵

Sobre el particular, Norberto Bobbio afirma que la tipología de las formas de gobierno de Montesquieu “combina dos criterios diferentes, el de los sujetos del poder soberano que permite distinguir la monarquía de la república, y el modo de gobernar, que consiente diferenciar la monarquía del despotismo.”⁷⁵⁶

Igualmente, Bobbio expresa que en la moderna clasificación de las formas de Estado, el término República se opone a la Monarquía, ya que en ésta el jefe del estado accede al sumo poder por derechos hereditarios, en tanto que en la forma republicana el jefe del estado, que puede ser una sola persona o un

⁷⁵⁵ Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 9.

⁷⁵⁶ Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 127.

colegiado de más personas (Suiza), que se elige por el pueblo directa o indirectamente, ya sea a través de asambleas primarias o asambleas representativas.⁷⁵⁷

Por su parte, Felipe Tena Ramírez asegura que “el término ‘república’ ha tenido a través de los tiempos las denotaciones más disímolas, desde la muy general que engendró en Roma su etimología (“cosa pública”) hasta la particular y más concreta que le dio Maquiavelo, al oponer conceptualmente la república a la monarquía... Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre... El adversario de la república en nuestra época no es ya la monarquía, sino el régimen totalitario, cualquiera que sea la denominación que adopte o haya adoptado.”⁷⁵⁸

Como podemos corroborar, a través de los antecedentes histórico-constitucionales del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país la forma republicana de gobierno fue adoptada invariablemente por todas las cartas constitucionales de corte liberal y democrático, desde los postulados del Decreto de Apatzingán en 1814, pasando por las de corte federalista en 1824, hasta materializarse en la Carta de 1857, reformada como consecuencia de la revolución en 1917, que en realidad creó una nueva Constitución: la Carta de Querétaro.

⁷⁵⁷ Cfr. *Diccionario de Política, op. cit.*, p. 1391.

⁷⁵⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 23ª edición, Porrúa S.A., México, 1989, pp. 87 y 88.

Representativa.

Otro de los elementos a los que hace referencia el artículo 40 en comento, es el de la representatividad; esto es, la República representativa.⁷⁵⁹ En principio, representación es el acto de representar o la situación de ser representado; sustituir a otro o hacer sus veces, por lo que en sentido general es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho.⁷⁶⁰

Sin embargo, el término que nos interesa es el de la representación política, el cual puede ser entendido como la manifestación de la nación, efectuada fundamentalmente a través de la elección, con la que designa a cierto número de ciudadanos para que participen en la formación de la voluntad estatal. Es así que en materia de representación política, el representante recibe del pueblo la facultad para decidir y actuar libremente en su nombre, sometiéndose de manera exclusiva a lo dispuesto por la norma jurídica, sin que para la toma de decisiones deba consultarles, bajo el supuesto de que el representado es un ente formado por la colectividad, con intereses generales que no son susceptibles de individualizarse. Se distingue, por lo tanto, relativa desvinculación con el representado en cuanto a la obediencia de sus órdenes, ya que de no ser así, la esencia misma de la representación se vería distorsionada, volviendo a los orígenes del mandato imperativo superado ya por el constitucionalismo moderno.

Tres son los principales postulados acerca de la naturaleza de la representación política:⁷⁶¹

- a) La Teoría del Mandato Imperativo.- Considera al representante como un procurador sometido y limitado por las instrucciones de sus representados. El representante no tiene voluntad propia, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representados expresan su

⁷⁵⁹ *Vid. supra*, Cap. V, Participación popular y representativa.

⁷⁶⁰ *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, p. 236.

⁷⁶¹ *Idem*, p. 240.

voluntad política. Es la visión contractual y privatista de la representación política.

- b) La Teoría Organicista Alemana.- Ésta sostiene que los representantes son un órgano del Estado; esto es, el pueblo y el Parlamento o Congreso son órganos del Estado. El pueblo como órgano primario y en su función de cuerpo electoral, tiene como vital objetivo el crear al Parlamento o Congreso, el cual deviene así como órgano secundario del Estado, con la facultad de representar al pueblo de manera inmediata, siendo considerada su actividad como la voluntad del pueblo.

- c) La Teoría Clásica de la Representación.- De acuerdo a ésta, el representante no está limitado por ninguna clase de mandato, es independiente de sus representados, no representa ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la nación, los representantes son pagados por el Estado. No existe ninguna responsabilidad entre representantes y representados, salvo la política. El representante crea y no meramente repite la voluntad de la nación.

Ahora bien, de acuerdo a lo expresado por el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años”, se puede arribar a la conclusión de que nuestra Ley Fundamental asimila la Teoría Clásica de la Representación, sin que por ello olvidemos que la doctrina mexicana se encuentra dividida al respecto, ya que una corriente afirma que debe darse prioridad a los asuntos de carácter general, sin anteponer los intereses regionales a los de toda la colectividad nacional; en tanto que, otro sector sostiene que tal principio es una ficción, y que sólo ha servido para ocultar la independencia extrema de los representantes respecto a la nación. Asimismo, hay quienes asumen una posición ecléctica, manifestándose en el sentido de que

el legislador, de acuerdo al interés del debate, representa a la nación o a su distrito.

Norberto Bobbio nos indica que el régimen político representativo se opone por un lado a los regímenes absolutistas y autocráticos, es decir desvinculados del control político de los súbditos, y por el otro a la democracia directa, esto es el régimen en el cual en teoría debería desaparecer la distinción entre gobernantes y gobernados.⁷⁶² Agrega que el sentido de la representación política está, por lo tanto, en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercerlo en persona; además, que en base a sus finalidades, se podría definir a la representación política como un particular mecanismo político para la realización de una relación de control (regular) entre gobernados y gobernantes.

Como corolario, no deja de ser interesante lo expuesto por Bobbio, en el sentido de que por lo que se refiere al contenido de la función representativa y por lo tanto del papel de los representantes, en la literatura política han sido largamente discutidos tres modelos interpretativos alternativos a saber: 1.- La representación como relación de delegación; 2.- La representación como relación fiduciaria y; 3.- La representación como espejo o representatividad sociológica.

En el primer modelo, el representante es concebido como un ejecutor, carente de iniciativa y de autonomía, de las 'instrucciones' que los representados le imparten; su papel se acerca mucho al de un embajador. Este modelo es de origen medieval y las modernas constituciones estatales lo rechazan prohibiendo explícitamente el 'mandato imperativo', Se lo encuentra en cambio comúnmente en las organizaciones y comunidades internacionales, es decir en las entidades políticas poco integradas (como la ONU)."

El segundo modelo atribuye al representante una posición de autonomía y supone que la única guía para su acción es el 'interés' de los representados como es percibido por él."

El tercer modelo —el de la representación espejo— se centra, a diferencia de los dos primeros, más sobre el efecto de conjunto que sobre el papel de los representantes individuales. Concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político, según

⁷⁶² *Diccionario de Política, op. cit.*, p. 1385.

otra imagen recurrente lo compara con un mapa geográfico que precisamente representa a escala la realidad (en este caso el territorio) que debe representar.⁷⁶³

Estos modelos son señalados igualmente por Giovanni Sartori quien alude no sólo a las acepciones jurídica y política de la representación, sino además a su contenido “sociológico”, aspecto que también es usado para calificar el grado de “representatividad” de alguna institución política. Dice Sartori: “El significado originario de la “representación” es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Las dos características definitorias de este concepto son, por tanto, a) una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; b) bajo la condición de hacerlo en interés del representado. Esta definición es aplicable tanto al concepto de representación jurídica como al de representación política. Pero existe también un uso sociológico [...]. Cuando decimos que alguien o algo es “representativo de algo” estamos expresando una idea de similitud, de identificación, de características compartidas. La exigencia de que el Parlamento sea un reflejo del país y, en sentido contrario, las quejas por su falta de “representatividad” se basan en este significado del término “representación”.⁷⁶⁴

De conformidad con lo anterior, puede afirmarse que existen dos formas de legitimar a la representación política; una jurídica, a partir de la concepción de la representación como mandato, como delegación del poder originario, mediante los procesos legalmente establecidos (procesos electorales); y, otra sociológica, cuya implicación adicional es la obligación que tiene el representante de actuar en consecuencia con la realidad social en la que está inmiscuido el mandante (pueblo). Las dos caras de la moneda de la representación política, se combinan para otorgar al mandatario lo que se denomina “representatividad”.

Podría afirmarse que hoy por hoy, en varios países latinoamericanos, incluyendo el nuestro, la representatividad está pasando por momentos críticos, ya que en la mayoría de las veces, el desempeño de los representantes no se ve

⁷⁶³ *Idem.*

⁷⁶⁴ Sartori, Giovanni. *op. cit.*, p. 23.

vinculado con los intereses generales de la sociedad, sirviendo parcialmente a intereses de partido o, en el peor de los casos, a intereses particulares; por lo que, “la democracia representativa ha experimentado los excesos a que conduce la falta de sujeción de los representantes a la opinión de los electores, ... eso da lugar a la desvinculación entre gobernantes y gobernados en detrimento de la comunicación y el consenso que debe observarse en materias de gran trascendencia para la colectividad (...) cuando las asambleas legislativas y parlamentarias adoptan decisiones o acuerdos muy distantes de la opinión pública ciudadana, se viven momentos de profunda crisis política y el órgano representativo pierde prestigio o representatividad, o sea, aún cuando mantiene la naturaleza jurídica de su representación, se ve disminuida o suspendida su representación sociológica”⁷⁶⁵.

Es así que ante la crisis de la representación política o de la representatividad política, la sociedad deficientemente representada, aspira a manifestarse mediante alternativas legales, a través de mecanismos de participación ciudadana activa y organizada, demandando ser escuchados durante los procesos de toma de decisión de los órganos del Estado. Tal es la presencia de grupos de interés, organizaciones civiles, comerciales o políticas, que piden ser oídas o bien, que incluso son convocadas por las propias autoridades en consultas dirigidas o foros de consulta de orden técnico, respecto de determinada política pública o proyecto legislativo, actos que han servido de catarsis para la sociedad participativa, sin poner en entredicho la representatividad de sus representantes. Sin embargo, la demanda ciudadana crece cada vez más, al punto de que en muchos sistemas representativos ya actúan mecanismos jurídicos formales de participación ciudadana en la toma de decisiones de los órganos de gobierno, los llamados “mecanismos de democracia semidirecta”: referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

⁷⁶⁵ Moreno Collado, Jorge. “Referéndum y Democracia Representativa” en *Revista Quórum*, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas. México, Noviembre-Diciembre, 1994. Pp. 11, 12 y 14.

Para valorar la especificidad de la democracia semidirecta, debe aclararse de inicio que es un método distinto al de la democracia representativa, pero también al de la democracia directa. Es complementaria de ambos, en una situación en la que se desarrolle al mismo tiempo el método de la democracia directa. Mientras ello no sucede, constituye un desdoblamiento del principio de soberanía que se limita a determinar ya no sólo a los representantes, sino también ciertas decisiones importantes de interés público.⁷⁶⁶

Los mecanismos de democracia semidirecta, como afirma Duverger, implican una especie de colaboración entre autoridades y los ciudadanos para la toma de ciertas decisiones importantes.⁷⁶⁷

Democrática.

En su conocido libro *¿Qué es la democracia?* Giovanni Sartori advierte los problemas epistemológicos para definir el contenido del concepto democracia desde un enfoque prescriptivo (lo que debe ser) y descriptivo (lo que es). Dice Sartori: “el problema de definir a la democracia se desdobra, porque, si por un lado la democracia requiere de una definición prescriptiva, por el otro no se puede ignorar la definición descriptiva. Sin la verificación, la prescripción es “irreal”; pero sin el ideal, una democracia “no es tal”. [...] la democracia tiene, en primer lugar, una definición normativa; pero de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática.”⁷⁶⁸

Gramaticalmente, democracia significa:

“Del gr. *dhmokrat^a*.

1. Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno.
2. Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.”⁷⁶⁹

⁷⁶⁶ Rendón Corona, Armando. Revista Ángulo De Reflexión, “La democracia semidirecta. Iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato”. Número 21. México.

⁷⁶⁷ *Vid supra*, Capítulo IV.

⁷⁶⁸ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, México, 2005, p. 22.

⁷⁶⁹ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, XXI Edición.

Al respecto, Norberto Bobbio⁷⁷⁰ expresa que: “En la teoría contemporánea de la democracia confluyen tres grandes tradiciones de pensamientos políticos:

- a) La teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica, de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, se distingue de la monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos.
- b) La teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, con base en la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior.
- c) La teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la república, siendo la antigua democracia una forma de república (la otra es la aristocracia) donde tiene origen el cambio característico del período prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado, antes que democracia, república.”

En esa tesitura, respecto del significado formal de democracia, el propio Bobbio establece, que: “Tanto por el modo con que doctrinas opuestas respecto de los valores fundamentales, como las doctrinas liberales y las socialistas, han considerado la democracia no incompatible con sus propios principios sino más bien como una parte integrante de su propio credo, al punto de que es perfectamente correcto hablar de liberalismo democrático y de socialismo

⁷⁷⁰ *Diccionario de Política, op. cit.*, p. 441.

democrático y es creíble que un liberalismo sin democracia ya no sería considerado hoy un ‘verdadero’ liberalismo, y un socialismo sin democracia un ‘verdadero’ socialismo, cuanto por el modo con que una doctrina inicialmente hostil a la democracia, como la teoría de la élites, se ha ido conciliando con ella, puede deducirse que por democracia se ha entendido siempre un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas (es decir de las decisiones vinculantes para toda la comunidad) más que una determinada ideología.”⁷⁷¹

En su clásica obra, *El futuro de la democracia*, Bobbio reafirma el concepto de democracia antes citado y lo aplica al de “régimen democrático”, entendido como: “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados.”⁷⁷² Conforme a esta definición, el autor subraya el aspecto procedimental de la democracia sobre su aspecto sustantivo.

En ese contexto y en razón de los movimientos de transición política que se suscitaron en los países europeos del mediterráneo a mediados de la década de los años setenta del siglo XX, entre los que destacan Portugal, España y Grecia, con lo que se logró eliminar prácticamente a los sistemas antidemocráticos, el vocablo democracia se ha visto limitado, ya que los calificativos de popular, orgánica, guiada, tutelada u otros, han dejado de ser utilizados para referirnos a la democracia así, sin agregarle adjetivo alguno.

Por ello es que la definición contemporánea de la democracia se entiende como: “Una forma de organización política para gobernar basada en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación

⁷⁷¹ *Ibidem*, p. 449.

⁷⁷² Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 9.

periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente.”⁷⁷³

De acuerdo a la definición apuntada, resulta que para que un sistema político se considere democrático es necesario que cuente cuando menos con ciertos elementos abstractos, los que a su vez pueden permitir una serie ilimitada de instituciones políticas y de configuraciones o subtipos de democracia. Tales elementos son, de acuerdo con Robert Dahl,⁷⁷⁴ cuando menos los siguientes siete:

1. *Funcionarios públicos electos*. El control de las decisiones político-administrativas gubernamentales está investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos modernos a gran escala son, así, representativos.
2. *Elecciones libres, imparciales y frecuentes*. Los cargos públicos son elegidos mediante el voto popular en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad y limpieza en las que, en términos comparativos, hay coerción.
3. *Derecho a ocupar cargos públicos*. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar.
4. *Libertad de expresión*. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente.

⁷⁷³ *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op., cit.*, p.135.

⁷⁷⁴ Citado en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, p.135.

5. *Acceso a fuentes alternativas de información.* Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información, alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Además, existen efectivamente fuentes de información alternativa que no están bajo el control del gobierno ni cualquier otro grupo político que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley.

6. *Autonomía de las asociaciones.* Para propender a la obtención o defensa de sus derechos, abarcando aquellos requeridos para la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos tiene también el derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés.

7. *Ciudadanía inclusiva.* Todos los adultos están sujetos a las leyes, y no pueden ser negados sus derechos, los cuales incluyen, por fuerza, los de votar, a concurrir a cargos de elección (es decir, derecho a poder postularse), a la libertad de expresión, a formar y organizar asociaciones políticas independientes, y a los derechos humanos básicos, sobre todo aquellos que resulten indispensables para hacer realidad los derechos mencionados en los puntos anteriores.⁷⁷⁵

⁷⁷⁵ En su libro *Poliarquía*, Robert Dahl afirma que “el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer deferencias políticas entre ellos”, y para que un gobierno responda a esas preferencias debe haber “igualdad de oportunidades para: 1. Formular sus preferencias. 2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente. 3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.” Para que ello se de, se requieren de las siguientes garantías institucionales: “1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales. 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los

Con relación a lo anterior, Schmitter y Kart agregan lo siguiente: “Los funcionarios de elección popular deben ser capaces de ejercer sus poderes constitucionales sin estar sometidos a una oposición avasalladora (si bien informal) de los funcionarios no electos. La democracia está en riesgo si oficiales militares, funcionarios públicos arraigados o administradores estatales conservan la capacidad de actuar independientemente de los civiles electos o incluso de las decisiones de veto tomadas por los representantes del pueblo.”⁷⁷⁶

Debemos aclarar que la definición de México como república democrática está dirigida a su estructura jurídica y política, pero que también la propia Constitución define a la democracia como “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.” Significa lo anterior que jurídica y políticamente la idea de libertad prevalece sobre la igualdad, mientras que ésta se enaltece en la democracia como forma de vida.⁷⁷⁷

Federal.

Conforme al Diccionario de la Lengua Española, Federación significa:

Del lat. *foederatio*, *-onis*.

1. Acción de federar.
2. Organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción.
3. Estado federal.
4. Poder central del mismo.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término *federal* está referido a la distribución territorial del poder.

votos y demás formas de expresar preferencias.” Dahl, Robert, *Poliarquía*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1996, pp 13-15.

⁷⁷⁶ Citados en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, *op. cit.*, p. 136.

⁷⁷⁷ Para un análisis de mayor profundidad, véase Carl J. Friedrich, *La democracia como forma política y como forma de vida*.

El primer ejemplo de pacto federal entre estados soberanos lo encontramos en la Constitución de los Estados Unidos de América, el cual se acuñó más como medio de resolver los problemas políticos de los norteamericanos que como modelo de gobierno para la sociedad integrante de diversas entidades.⁷⁷⁸

Hamilton, Madison y Jay, al explicar al pueblo de New York los alcances de la constitución federal que se proponía para los Estados Unidos de América, afirmaban que: “la Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano. Esto corresponde por completo con la noción de gobierno federal, y con todas las denotaciones racionales de esos términos.”⁷⁷⁹

Según Karl Loewenstein, un sistema de organización federal tiene como base la convicción de la conveniencia de establecer, desde la Constitución, un compromiso entre los intereses de la autonomía regional, creando por medio de la comprensión racional un equilibrio duradero y beneficioso para todos los participantes.⁷⁸⁰ Para cumplir este objetivo, es que se hace necesaria la división de competencias entre los dos ámbitos, ya que la distribución del poder estatal en una organización federal no puede ser equiparada con un sistema de doble soberanía.

Por lo tanto, la organización federal tiene como propósito fundamental la protección de los derechos de los estados miembros frente a una ocupación o

⁷⁷⁸ Dice el preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América: “*We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America*”. Applewood Books, USA, 2009, página 1.

⁷⁷⁹ Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 35.

⁷⁸⁰ Cfr. Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción Alfredo Gallego. Editorial Ariel. Barcelona, 1976, pp. 352 y sig.

absorción anticonstitucional del Estado central; por eso, la distribución de competencias entre ambos debe hacerse de manera que se permita el funcionamiento del Estado Federal, independientemente y con los poderes cedidos por las entidades federativas. Esta es la concepción original del federalismo norteamericano.

En el federalismo, entonces, “la función de gobernar, pues, ha sido confiada por la constitución a dos órdenes coextensos e interrelacionados de idéntica jerarquía, que realizan una función de cogobierno; en gran medida subsisten y actúan con interdependencia”.⁷⁸¹ Así, un sistema federal supone definir campos de competencia entre los ámbitos de gobierno, definición que en el caso de los estados, fundamenta su autonomía o soberanía.

El principio de derecho en que se fundamenta el estado federal, es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de suerte tal que al gobierno federal, el cual tiene competencia en todo el territorio que comprende la federación, se le atribuye una suma limitada de poderes primordiales para garantizar la unidad política y económica, en tanto que a los estados federales, competentes cada uno en su territorio, se les adjudican los poderes restantes. Tal sistema de distribución de competencias, corresponde al que la doctrina denomina “residual”, y es el que fue adoptado por México en el artículo 124 de la Constitución General de la República.

Así, se entiende que la facultad con que cuenta la Federación para tener el monopolio de la competencia relativa a la política exterior y militar, da como resultado la anulación de las fronteras militares entre los estados federados, propiciando con ello que las relaciones entre éstos abandonen el carácter violento, alcancen un carácter jurídico y se solventen ante un tribunal.

⁷⁸¹ Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*, Vol. 2, Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2ª edición. México, 1999, p. 550.

Esta distribución de poderes también se ve reflejada en el ámbito económico, toda vez que la asignación de algunas facultades en este campo a la Federación, permite anular los obstáculos de carácter aduanal y monetario que obstaculizan la unificación del mercado, además de que con ello, se le atribuye a la Federación una capacidad autónoma de decisión en el sector de la política económica.

Por ende, el sistema federal implica que cada parte del territorio y cada individuo se encuentran subordinados a dos poderes soberanos en sus respectivos ámbitos de competencia; esto es, al del gobierno federal y al de un estado federado, lo que no impide que prevalezca el principio de unidad de decisión sobre cada problema a que enfrentan. En esa tesitura, es entendible que el gobierno federal se encuentre limitado ante la aptitud constitucional con que cuentan los estados federados para regirse autónomamente.⁷⁸² Dada la eficacia con la que se desenvuelve el régimen democrático en el federalismo, podemos avizorar que el futuro del planeta es constituir a la humanidad y sus naciones en una gran y única federación.

Así, a través del modelo federal previsto como decisión política fundamental en una Constitución, se cristaliza una real división del poder soberano por medio de la división territorial, por lo que el equilibrio entre los poderes locales y el federal, en sus tres representaciones (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), se sustenta en la primacía de la propia Constitución sobre todos los poderes constituidos. Por

⁷⁸² Alexis de Tocqueville al comentar el sistema federal americano afirmó que: “los deberes y los derechos del gobierno federal eran simples y bastante fáciles de definir, porque la Unión había sido formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales. Los deberes y los derechos del gobierno de los Estados eran, al contrario, múltiples y complicados, porque ese gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social. Se definieron, pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los Estados. Así, el gobierno de los Estados siguió siendo el derecho común y el gobierno federal fue la excepción.” Tocqueville, Alexis de, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 119.

ello, en nuestra opinión, Bobbio atinadamente sintetizó tal equilibrio constitucional en los siguientes términos:

La distribución del poder sobre la base territorial es una realidad mucho más eficaz que la de la base funcional en lo relativo a garantizar el control dividido del poder, principal garantía de la libertad política, en cuanto que el gobierno federal y los estados miembros pueden fundar su propia independencia en una base social distinta. El régimen federal, como dice Hamilton, permite ‘ampliar la esfera del gobierno popular’. En efecto, al mismo tiempo que la democracia directa permite realizar la libertad política en la ciudad-estado y la democracia representativa, y la división formal del poder en legislativo, ejecutivo y judicial, permiten realizar la libertad política en el estado nacional, el gobierno democrático supranacional, y la división sustancial del poder entre gobierno federal y estados federados (también éstos con base democrática), permiten unificar diversas comunidades nacionales y realizar la participación política en una extensión limitada del territorio hasta abarcar todo el mundo y todo el género humano. En particular, la superación del principio de indivisibilidad de la soberanía, con la posibilidad de hacer coexistir en la misma área constitucional dos órdenes de poderes soberanos, permite conciliar las ventajas de la pequeña dimensión, en la cual los individuos tienen mayor posibilidad de participar directa y permanentemente en el proceso de formación de las decisiones políticas y donde el poder puede ser sometido a un control más directo por parte del pueblo, de modo que se deje amplio espacio al autogobierno de las comunidades locales, con las ventajas de la gran dimensión, requerida por las condiciones modernas de la producción industrial y de la técnica militar y necesaria para mantener el desarrollo económico y la independencia política.”⁷⁸³

6.1.3. Consideraciones en torno a los alcances y límites de la República representativa.

Como ya expresamos con antelación, en este caso el término que nos interesa es el de la representación política, el cual puede ser entendido como la manifestación de la nación, efectuada fundamentalmente a través de la elección, con la que designa a cierto número de ciudadanos para que participen en la formación de la voluntad estatal. Ahora bien, en las condiciones actuales del país, ¿Hasta dónde llega esa representatividad? ¿Cuáles son sus alcances y límites? ¿Qué se debe hacer?

⁷⁸³ *Diccionario de Política, op., cit., p. 635.*

Al inicio de la segunda década del siglo XXI, México está atravesando por una situación muy difícil. Se vive una situación generalizada de inseguridad, acontecimientos inéditos de violencia, incrementos en la tasa de delitos como los secuestros y las extorsiones, y una lucha poco efectiva en contra del crimen organizado. Todo ello, en un escenario de recesión económica caracterizada por la falta de empleos y la disminución en los niveles de inversión y ahorro.

Si bien esta situación es el resultado de causas diversas, no se puede negar que ello ha propiciado que se acreciente la falta de credibilidad y confianza en las instituciones y, aún más, en la clase política que debería representar los intereses e ideales del pueblo. Así, haciendo un esfuerzo de síntesis de los diversos problemas que aquejan al país, propongo encuadrarlos en cuatro grandes rubros, con el fin de esclarecer de qué forma se ha visto afectado el alcance de la República representativa y las limitantes a las que se enfrenta. Es claro que estos temas se entrelazan y se yuxtaponen entre sí, en razón de su naturaleza estadual y de la importancia política, jurídica y social que los revisten. Estos cuatro grandes temas son:

- Político-administrativo;
- Economía;
- Electoral; y,
- Seguridad.

Una vertiente importante de la representación política tiene que ver con el ejercicio cotidiano del poder. En efecto, la esfera de las políticas públicas es algo que afecta de manera directa y regular al ciudadano. Como bien dice José Luis Méndez⁷⁸⁴ es, por decirlo así, la piel del Estado, en permanente contacto con sus integrantes. Cuando se percibe al Estado como un aparato ineficiente, o como instrumento para servirse más que para servir, esta piel raspa y provoca el enojo o

⁷⁸⁴ México under Salinas. "Towards a New Record for One Party's Domination?", ensayo publicado a principios de 1994 en *Governance*, Basil Blackwell y Asociación Internacional de Ciencias Políticas.

el temor ciudadano. Por otro lado, cuando se ve en los servidores públicos legalidad y un espíritu de servicio en lugar de la apatía o la clara posibilidad del abuso, la administración pública puede generar un clima de confianza y respeto hacia la actividad pública.

En comparación con otras naciones, las instituciones estatales y burocráticas son las que menos confianza le merecen a los mexicanos; datos del *Informe 2009* de Latinobarómetro, nos pueden dar una idea del estado de cosas. Del total de mexicanos encuestados: sólo el 21% de ellos creé que se gobierna para el bien del pueblo; sólo el 20% afirma que la democracia garantiza una justa distribución de la riqueza; sólo el 14% creé que el país está progresando; el 32% aprueba la manera como el Presidente enfrenta la crisis económica; el 18% considera que el problema más importante del país es la delincuencia, pero el 20% considera que es el desempleo; y sólo el 6% creé que el Estado puede resolver todos los problemas.⁷⁸⁵

Bien se puede afirmar que, sin una administración pública eficaz, será muy difícil que los mexicanos respeten la actividad política, considerada por Aristóteles como la base insustituible de las virtudes y la felicidad colectivas.⁷⁸⁶

En ese sentido es dable afirmar que un Estado que no es competente, eficiente, fuerte y soberano para percibir y salvaguardar el interés del pueblo respecto a grupos particulares de poder, a través de políticas públicas eficaces, solidarias y contundentes, es un Estado con una legitimidad ciertamente frágil. De ahí la importancia de una reforma político administrativa a nivel constitucional, para rescatar la legitimidad y modernizar al Estado mexicano. Varios teóricos de la democracia han insistido en que uno de los pilares de la legitimidad del Estado moderno es el administrativo; algunos incluso han ido más allá, al señalar que la

⁷⁸⁵ *Latinobarómetro, Informe 2009*, consultado en www.latinobarometro.org

⁷⁸⁶ *Idem.*

frontera de la democracia moderna está en la administración pública.⁷⁸⁷ Y lo mismo se ha afirmado en sentido contrario: las políticas públicas eficaces y eficientes, necesitan también de un marco institucional democrático. Luis F. Aguilar sostiene que: “La racionalidad político-administrativa resulta de un aprendizaje colectivo. Por ello, condiciones necesarias son la democracia plural y competitiva, que presiona a los gobiernos a hacer bien las cosas, so pena la sanción de la alternancia, y el servicio público profesional, entrenado al análisis y a la autocrítica, más que a la complacencia del gobernante en turno. Y, en el fondo, una visión laica de las políticas públicas, que jamás pondrán el punto final a los problemas públicos, pero que pueden contribuir a hacerlos manejables, despojándolos de sus aspectos más nocivos colectivamente.”⁷⁸⁸

Lo anterior no es un tema menor si lo asociamos con el espectro económico nacional. En efecto, si atendemos fundamentalmente a lo prescrito en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Federal, arribaremos a la conclusión de que para competir con efectividad la economía mexicana deberá ser apoyada por un Estado eficiente en términos administrativos. En efecto, esto implica una revalorización y renovación de la estructura económico-administrativa del Estado, llevándolo así a una participación más eficiente y eficaz en el ámbito de la rectoría del desarrollo nacional.

Dice José Ayala Espino que “la calidad de las políticas públicas y de las instituciones, afirma M. Olson, es el factor decisivo en el crecimiento económico. Los países que han sabido elegirlas bien, obtienen mejores resultados, en cambio, los que han hecho malas selecciones se estancan y aún retroceden. La presencia de instituciones malas o ineficientes (a pesar de los esfuerzos individuales, la dotación original de recursos, la ubicación geográfica, el capital humano y el capital social), no permiten alcanzar buenos resultados, es decir, la presencia de los anteriores elementos no necesariamente garantiza aprovechar el potencial

⁷⁸⁷ *Ibidem.*

⁷⁸⁸ Aguilar, Luis F., “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México, 1996, p. 71.

existente. Desde esta perspectiva, los países son pobres porque carecen de incentivos que permitan a los agentes capturar las oportunidades de ganancias. El surgimiento de estas estructuras de incentivos no es espontáneo, y tampoco es una consecuencia de la conducta racional individual. La estructura de incentivos no sólo es resultado de las políticas económicas prevalecientes en cada periodo, sino además, es el fruto de los arreglos institucionales a largo plazo, por ejemplo, el sistema legal que garantiza el cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad, de las estructuras políticas, del marco constitucional, y de las características de los grupos de interés. Si este argumento es correcto, entonces las diferencias de ingreso entre los países se deben a la calidad de las políticas públicas y de las instituciones y, en consecuencia, no se explican por los diferenciales en el acceso a los acervos de conocimientos, la debilidad de los mercados de capitales, o las diferentes dotaciones de recursos naturales, o por diferencias en el capital humano y social, como sostienen distintas teorías de inspiración neoclásica. La única causa residual que resta es el papel de las políticas públicas y las instituciones. Las naciones no producen dentro de sus fronteras aquello que la dotación original de recursos permite, como lo predica la teoría convencional, sino lo que las políticas y las instituciones permiten.”⁷⁸⁹

Es necesario e impostergable redimensionar el funcionamiento de los servicios que el Estado presta, con el fin de que las dependencias y entidades de la administración pública, en sus tres órdenes de gobierno, cuenten con una administración que únicamente regule lo necesario en forma expedita (desregulación efectiva), y que sea un eficiente prestador de los servicios que se requieren para el funcionamiento de la economía. Se puede empezar por algunos rubros sustanciales que faciliten y permitan salir de la espiral económica descendente en que se debaten muchas economías y además, en lo referente a la ciencia y tecnología, la educación, las comunicaciones, infraestructura carretera y portuaria, sin olvidar la agroindustria y la actividad pesquera.

⁷⁸⁹ Ayala, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 350.

Se requiere un Estado que promueva con eficiencia la actividad económica, como lo demostraron las exitosas economías de Japón o Alemania, las cuales prueban que el problema no es la política industrial, que bajo ciertos formatos resulta crucial ante la mayor competencia internacional, sino el aparato que la administra. Debemos dejar atrás la vieja idea de que el Estado no puede ser un buen administrador, se requiere voluntad, imaginación, honestidad y, sobre todo, capacidad profesional, vocación y espíritu de servicio.⁷⁹⁰

Para Moctezuma y Roemer “la credibilidad refleja el sentimiento de confianza que la sociedad tiene en la capacidad y eficiencia de las instituciones y de las personas para conducir un país hacia objetivos benéficos para la mayoría. La credibilidad se construye con base en el cumplimiento de expectativas, se materializa en el presente con hechos, y se proyecta hacia el futuro con visión y esperanza [...] los niveles de eficiencia administrativa, crecimiento económico y los flujos de inversión presentan una alta correlación con el nivel de credibilidad en los diversos países.”⁷⁹¹

Pero si bien los cambios administrativos son fundamentales, como ya lo hemos mencionado, éstos adquieren mayor premura si de instrumentar un nuevo régimen político-electoral se trata. Esto es, los retos administrativos ligados a un nuevo formato político y sumado al déficit político-administrativo, pueden poner en riesgo el funcionamiento electivo, la representatividad y la legitimidad que dicho formato pudiera convocar. Por ello, se requiere además la real, verdadera y comprobada profesionalización de quienes tienen a su cargo el diseño y la toma

⁷⁹⁰ Douglas North se pregunta: “¿Importan las instituciones? ¿Importan las tarifas, regulaciones y reglas? ¿Es que los gobiernos significan una diferencia? ¿Podemos explicar el cambio radical en bienestar económico cuando cruzamos la frontera entre los Estados Unidos y México? ¿Qué hace que los mercados trabajen o no trabajen, funcionen o no funcionen? [...]. Quiero atribuir un papel mucho más fundamental a las instituciones en las sociedades; son el determinante subyacente del desempeño de las economías.” North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 139.

⁷⁹¹ Moctezuma, Esteban y Roemer Andrés. *Por un gobierno con resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 14-15.

de decisiones en materia de políticas públicas, así como su ejecución y evaluación, sin lo cual, por ejemplo, una división de poderes y un federalismo reales son difíciles de lograr si el Congreso o los estados no tienen una infraestructura adecuada de apoyo profesional y científico, además de una capacidad de investigación propia sobre tales políticas públicas. Al no tomarse en cuenta el punto de vista administrativo, la división de poderes y el federalismo implican una falta de coordinación costosa para todos.

En este sentido, como bien señala José Luis Méndez,⁷⁹² los funcionarios de carrera no deben ser vistos sólo como instrumentos sino también, en cierta medida, como actores importantes y legítimos que tienen algo que aportar en un sistema plural de toma de decisiones. En otras palabras, una burocracia profesional y reclutada por mérito tiene un papel que desempeñar como factor de estabilidad y eficiencia administrativas, aun cuando en esencia deba estar sujeta a los dictados de la sociedad y sus representantes. De hecho, éste puede verse como un aspecto más de la democracia representativa, donde el "toma todo" no es una opción del juego político.

En materia de seguridad, resulta imperativo terminar de instrumentar ya la reforma constitucional que en seguridad y justicia aprobó el Constituyente Permanente en el 2008, lo que permitirá contar con cuerpos de seguridad más eficientes y debidamente capacitados, así como mejor remunerados y, un sistema de procuración y administración de justicia más expedito, completo e imparcial.

De no atender estos imperativos, la representatividad republicana también llamada legitimidad de gestión, continuará padeciendo inmovilismo funcional, lo que provoca una inadecuada representación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como la percepción sumamente generalizada de una administración pública ineficiente e ineficaz, que promete pero no cumple,

⁷⁹² *Idem.*

o que está más para servirse que para servir. Estos son los dos problemas centrales de los estados contemporáneos: la democracia y la gobernabilidad.

En efecto, Robert A. Dahl⁷⁹³ opina que en las democracias constitucionales y representativas, se ha presentado una creciente separación entre la toma de decisiones y el ciudadano. Esto se debe a que la política 1) se ha convertido en dependiente, en gran medida, de la política económica; se ha tecnoburocratizado y corporativizado (y entonces privatizado), y 2) se ha "personalizado", es decir, la política ha pasado a centrarse en las personalidades más que en los problemas y los programas. Por ello, es que Camp⁷⁹⁴ opina que, probablemente la debilidad más obvia al medir los logros democráticos en México se refiere al aspecto de las políticas públicas.

En ese contexto resulta útil tener presente el concepto de "autonomía integrada" que proclama Evans,⁷⁹⁵ de acuerdo con el cual el Estado debe ser capaz de combinar dos elementos: por un lado, un alto sentido de misión pública, un alto profesionalismo, y por lo tanto una alta eficiencia; y, por el otro, una cierta integración con los grupos político-sociales que le permita tener los insumos suficientes por parte de esos grupos, pero que a la vez no sea clientilizado por ellos y pueda resistir las exigencias particularistas que afectan el interés general. Por ello, Hall e Ikenberry,⁷⁹⁶ coinciden al señalar que un Estado "fuerte" es aquel que es capaz de oír a los grupos y de implementar programas que los apoyen, pero que también es capaz de imponerse sobre los intereses particulares y defender eficazmente el interés general, es decir, de exigirles a los grupos que reciben recursos del Estado eficiencia en el uso de los mismos y resultados claros. Luego entonces, podemos concluir esta parte reflexionando sobre la necesidad de

⁷⁹³ Dahl, Robert A. *La democracia y sus críticos*, Paidós, México 1992, p. 399-409.

⁷⁹⁴ Camp, Roederic Ai, *Buttling for the Voter; Elections, Parties and Democracy in Mexico*, preparado para la Research Conference on Deepening Democracy and Representation in Latin America, Iittsburgh, abril. (1993b), *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, p. 176.

⁷⁹⁵ Evans, P., *Predatory, Development and other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State*, ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de LASA, Miami, Julio, 1989.

⁷⁹⁶ Hall, J. y J. Ikenberry. *El Estado, México, Nueva Imagen*, 1991.

establecer mecanismos y estrategias que nos permitan avanzar en la mejora del sistema representativo, abordando cuando menos dos aspectos trascendentes:

- a) Una mayor participación en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, por parte tanto del poder legislativo federal y el de los estados, como de los poderes ejecutivos estatales y las organizaciones civiles. No se pretende con esto desconocer la competencia del gobierno en este campo, ni mucho menos burocratizar el procedimiento fragmentando innecesariamente el proceso de toma de decisiones; tan sólo evitar que el Poder Ejecutivo Federal se extralimite, se clientelice o dé pasos de ciego.
- b) Infundir y exigir en los representantes populares y en quienes tienen a su cargo el diseño, decisión, ejecución, evaluación y monitoreo de las políticas públicas, capacidad profesional, sentido de responsabilidad y de misión pública. Un mayor profesionalismo y sentido de misión pública, implicarían una defensa más eficaz del interés general y en ese sentido, un gobierno en mayor medida para todos.

Y es que como dice Evans,⁷⁹⁷ la historia confirma que un requisito, quizá de hecho el primer requisito, para que una nación progrese económica y socialmente es que su Estado tenga esta autonomía integrada, como lo demuestran varios análisis de los países más ricos (Japón, Suecia, Estados Unidos) o de los llamados tigres asiáticos. Todos estos países han desarrollado aparatos públicos altamente profesionales, meritocráticos, con fuerte sentido de misión pública, y eso ha sido una de las causas principales, o la principal, de su éxito económico. Dichos aparatos han asegurado la firmeza de las reglas institucionales básicas que pueden permitir el desarrollo de un mercado económico y financiero

⁷⁹⁷ Evans, P. *op. cit.*

productivo. Porque como bien señala Kliksberg,⁷⁹⁸ estas ideas empatan con la reciente discusión acerca del Estado, el gobierno y la administración pública, que ha tendido a señalar que el problema no reside únicamente en el tamaño del Estado, o en escoger determinadas políticas públicas, sino en la forma en que el Estado realiza sus funciones, en el "cómo" más que en el "qué".

A manera de corolario.

En el espectro político-electoral, vistos los resultados de la última elección del 5 de julio de 2009 (federal y en algunos estados), en contraste con la más reciente reforma en la materia en el año de 2008, encontramos que el sistema de partidos en México se ha ido esculpiendo por dos caminos distintos pero que llegan a converger en la noción de pluralidad y democracia.

La primera es la vía normativa-legal, que ha permitido con el paso del tiempo una competencia justa y ha provocado cambios necesarios, muchos de ellos posteriores a las épocas electorales. La segunda es la vía de la competencia real, proyectada en los resultados electorales. Ésta se va produciendo generalmente al unísono con las modificaciones en materia electoral,⁷⁹⁹ forjando con ello el esquema competencia política-normatividad.

No obstante la significativa evolución que en materia electoral ha tenido nuestro país, lo que ha propiciado un aumento en el grado de competencia del sistema de partidos, éstos a su interior no han podido eliminar sus conflictos, ni los que sostienen entre ellos mismos. Ello no ha sido obstáculo para que los partidos ensayen alianzas o coaliciones electorales fundadas no en un programa y plataforma comunes, sino en el oportunismo que representa cooptar a candidatos evadidos del Partido Revolucionario Institucional, cuya popularidad les ha generado triunfos significativos en gubernaturas estatales. Otras tentativas de

⁷⁹⁸ Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

⁷⁹⁹ *Vid Supra*, Capítulo I.

coalición han resultado ensayos fallidos, en razón de que este tipo de alianzas son profundamente antidemocráticas en cuanto que eliminan la competencia y dejan con pocas o ninguna opción a los electores. Esto se agrava si adicionalmente consideramos la confusión ideológica y programática de este tipo de coaliciones inusitadas.

Aquí se refleja un problema del sistema de representatividad republicana,⁸⁰⁰ esto es, la sustitución de la representación de la soberanía popular por grupos de intereses y oligarquías políticas, en competencias entre ellas, es un problema clásico de la teoría democrática, la cual, más que una democracia, en el sentido etimológico de la palabra, evoca una policracia.⁸⁰¹

Así, los sujetos políticamente pertinentes no son los individuos soberanos, como lo había ideado la doctrina democrática, sino los grupos contrapuestos de la sociedad dividida, según lo refiere Bobbio en *El futuro de la democracia*.⁸⁰²

En México, el problema rebasa el marco de las contradicciones entre el ideal democrático y las democracias reales en el contexto de sociedades plurales. Si bien participa de la tensión filosófica planteada por Sartori entre utopía democrática y realismo político, en el contexto mexicano, el problema toma una connotación más específica.⁸⁰³ Esto es, al tiempo que la democracia mexicana se restringe a la pugna de los partidos por la conquista del voto popular, las estructuras partidistas se encuentran superadas por grupos de intereses y oligarquías políticas, las cuales circulan de un partido a otro.⁸⁰⁴ Esto ha provocado que la pluralidad política parezca ser muchas veces un espejismo, atrás del cual las mismas élites políticas siguen accediendo al poder y gobernando, en particular a nivel local. Los viejos cacicazgos se habrían sabido adaptar al sistema

⁸⁰⁰ Dahl, Robert. *op. cit.*

⁸⁰¹ (Del gr. πολυαρχία). f. Gobierno de muchos

⁸⁰² Bobbio, Norberto. *op. cit.*

⁸⁰³ Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.

⁸⁰⁴ Tahar, Malik y Carrasco, Daniel. *Cambio político y consolidación democrática en México*. Los límites del modelo de las transiciones a la democracia, Desafíos, Colombia, 2008, p. 199.

competitivo de partidos, impidiendo una verdadera apertura de las condiciones de la lucha por el poder político. Por supuesto, nuevos líderes y actores políticos, históricamente ligados a la oposición al partido hegemónico, han salido consolidados de la transición, pero al mismo tiempo los líderes y dirigentes de éste que se han adaptado al cambio han logrado atraer a grandes grupos de ciudadanos y regiones y comunidades del país, así como alcanzar triunfos y colocarse en las preferencias populares con grandes márgenes de ventaja.⁸⁰⁵

Otra realidad de la democracia mexicana se refleja en las posibilidades de coalición o chantaje, como las refiere Sartori, muy probable en un sistema tripartidista como es el nacional, ya que al ser un partido el gobernante y otros dos la oposición, es muy común que éstos busquen las alianzas en el multipartidismo minoritario, a fin de conseguir determinados objetivos, los cuales en muchas ocasiones no han tenido que ver estrictamente con la representación de intereses nacionales.

Aunque las alianzas políticas son comunes en los regímenes democráticos y por medio de ellas dos o más fuerzas políticas se alían bajo un objetivo común, cierto es también que dependiendo del objetivo y de la duración de tales alianzas, podrán ser o no instrumentos de evolución democrática. En este sentido, se pueden identificar los siguientes tipos de coaliciones o alianzas partidistas: a) las electorales; b) las parlamentarias; y, c) las de gobierno. Las dos últimas, las parlamentarias y de gobierno suelen presentar una mayor temporalidad y perseguir objetivos más amplios que las electorales, ya que estas tienen como un interés fundamentalmente egoísta de los partidos involucrados: aumentar las posibilidades de triunfo al sumar votos a un mismo candidato, para pasada la elección volver a caminar por separado, si así conviene, en el proceso de gobierno. Ahora bien, las coaliciones parlamentarias y de gobierno, que pueden o no ser producto de coaliciones electorales, podrían encontrar mayor conveniencia debido a la elaboración y defensa de políticas públicas determinadas, a la

⁸⁰⁵ *Idem.*

formación de gobiernos estables o, en el caso de las coaliciones opositoras, en la formación de un grupo más homogéneo con mayor fuerza de negociación frente al gobierno.

Ante este escenario se ha fortalecido la idea de que quienes hacen política y gobiernan son los mismos o, cuando menos, se gobierna y se hace política con el mismo estilo, ya no a través de un partido sino de tres, o de más unidos a estos tres. Esta apreciación se ha robustecido en el ánimo de los electores, al percibir que los partidos parecen estar más interesados en defender sus propios intereses que en representar los intereses de la ciudadanía. Y es que no han demostrado eficiencia para canalizar las demandas de la sociedad, lo que implica que la acción política continúe desarticulada de la representación de grupos sociales, respondiendo más bien a intereses de tipo corporativista.

Todo lo anterior, constituye un rasgo típico de la realidad sociopolítica latinoamericana tal como lo evidenció Alain Touraine,⁸⁰⁶ y síntoma de un fenómeno global que Colin Crouch llama “posdemocracia”.⁸⁰⁷ En este marco y frente a procesos electorales de orden nacional (federal), es rara la voz de algún pretendiente a la Presidencia de la República que funde sus pretensiones en algo más que su ambición, o sea, en proyectos que hagan inteligible el poder que anhelan.⁸⁰⁸

⁸⁰⁶ Touraine, Alain. *Sociedad y política en América Latina*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

⁸⁰⁷ Dice Crouch: “El concepto de posdemocracia nos ayuda a describir aquellas situaciones en las que el aburrimiento, la frustración y la desilusión han logrado arraigar tras un momento democrático, y los poderosos intereses de una minoría cuentan mucho más que los del conjunto de personas corrientes a la hora de hacer que el sistema político las tenga en cuenta; o aquellas situaciones en las que las élites políticas han aprendido a sortear y a manipular las demandas populares y las personas deben ser persuadidas para votar mediante campañas publicitarias.” Crouch, Colin, *Posdemocracia*, Ed. Taurus, México, 2004, p. 35.

⁸⁰⁸ Es el caso único del Senador sonoreense Manlio Fabio Beltrones, que al ser cuestionado sobre su interés a la candidatura presidencial, responde, que antes de manifestar cualquier ambición personal hay que preguntar (se) para qué se quiere el poder o encargo, qué proyecto se tiene, a dónde se quiere llegar. De él, el periodista Miguel Ángel Granados Chapa expone: “En diciembre de 2010 salió de la imprenta el libro *Pensamiento y Discurso*, que contiene entrevistas, artículos, conferencias y discursos de Beltrones. Su propósito es presentarse como conciliador de interés, como negociador y propulsor de una acción legislativa y presidencial que saque a México de la abulia descorazonante en que se halla. Esos textos son al mismo tiempo un retrato hablado de un

Me parece que otro rasgo distintivo son los candados puestos al sistema tripartito de partidos, con lo que se impide la creación de nuevas fuerzas políticas independientes, ya que los que definen las reglas del juego son los partidos políticos dominantes a través de las instituciones electorales, con lo que se constituyen en juez y parte.

Por ello, como bien dicen Crouch y Carrasco, los partidos se asemejan a maquinarias vacías, cuyo control se pelean y se apropian los mismos grupos para poder conservar sus posiciones dominantes en el sistema político; necesitan de la mayor participación electoral posible para legitimarse, pero también requieren conservar el monopolio legítimo de las condiciones de acceso al poder político. Así, la abstención prefiere ser vista por ellos como un déficit de interés político de parte de la ciudadanía, ante el cual se otorga una responsabilidad limitada a la ineficiencia de los mecanismos prosélitos de los partidos, y nunca se ve como un síntoma de la poca apertura democrática y de la falta de alternativas políticas dentro del régimen.⁸⁰⁹

Por lo tanto, un régimen auténticamente democrático es incompatible con la negación de la garantía de los derechos individuales y de la libertad de expresión, por lo que el Estado de Derecho y sus principios liberales —sin confundirse con los principios democráticos de igualdad y pluralidad—, son una condición necesaria de toda democracia. De ahí entonces que en nuestro país uno de los elementos constitutivos del escepticismo ciudadano y quizá el más significativo, sea la falta de confianza en las instituciones y en el Estado de Derecho.

Existen obstáculos, tanto objetivos como subjetivos, para el desarrollo de una cultura de la legalidad en México: por un lado, una situación generalizada de desigualdad social que define claramente la vulnerabilidad de los grupos sociales

programa de gobierno (*Los suspirantes 2010*. Jorge Zepeda Patterson, Coord., Edit. Planeta, sello ed. Temas de Hoy, México, mayo de 2011, p. 142).

⁸⁰⁹ Tahar, Malik y Carrasco, Daniel. *op. cit.*, p. 202.

para defender sus derechos; por otro lado, la existencia de sistemas sociales de reciprocidad contradictorios con los principios del civismo democrático.⁸¹⁰

6.1.4. La propuesta de la democracia republicana.

La alternativa a la república democrática de nuestros días no es la república aristocrática a la que se refería Montesquieu, con la cual se reconoce la primacía del pueblo y los ciudadanos, en el primer caso; y, en el segundo, la relevancia y hegemonía de los mas ricos y preparados, así como de los terratenientes aristócratas. Esta consideración opone al ciudadano como todo hombre libre, al ciudadano como el individuo privilegiado por la sangre, la herencia, la instrucción y la riqueza. La alternativa contemporánea a la república democrática es la que se expresa con las palabras invertidas: *democracia republicana*, que implica antes que nada participación de los ciudadanos más allá de las actividades partidistas y de la acción de votar. “La participación organizada y autónoma es el camino hacia la consolidación de la soberanía y la justicia social en libertad. A este ideal apunta la propuesta de la democracia republicana”⁸¹¹ del expresidente mexicano Carlos Salinas con la que aconseja “promover el surgimiento de ciudadanos organizados, atentos y exigentes ante las realidades cada vez más apremiantes de la vida pública”.

La democracia republicana rechaza un ciudadano *para* el poder y promueve un ciudadano *en* el poder, organizados para ejercer el poder, tomar decisiones y

⁸¹⁰ *Idem*, p. 204.

⁸¹¹ El ex presidente Salinas hace esta propuesta a partir de su afirmación de que “México vive hoy una democracia disminuida”, concepto que también desarrolla en su obra anterior: *La década perdida* y que toma de Theda Skocpol, (*Diminished Democracy, from Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma press, 2003). “Es verdad que la vida democrática echa raíces en los procesos electorales. Sin embargo —dice Salinas—, también es cierto que no se agota en ellos. Los ciudadanos, hoy por hoy, suelen tener una actitud pasiva. Es como si pensarán que sus obligaciones concluyen el día en que se emite el voto. En realidad, votar es el acto menos significativo en cualquier democracia. Pero aun si fuera el parámetro para medir el nivel de conciencia ciudadana de un país, el desplome de la participación electoral que México ha experimentado a partir de 1997 estaría exhibiendo la quiebra de esa conciencia”. En Salinas de Gortari, Carlos. *Democracia Republicana, ni Estado ni mercado: una alternativa ciudadana*, Ed. Debate, México, 2010, p. 201-255.

limitar a las autoridades. “En la democracia republicana son los ciudadanos organizados quienes ejercen el poder”⁸¹², quienes toman las decisiones, con lo cual pareciera que nos remontamos a la democracia directa ateniense. Sin embargo, Salinas comenta que en la democracia republicana, los nuevos ciudadanos son mujeres y varones que “se convierten en sujetos de su propia transformación, dejan de ser objeto del subsidio público o de la caridad privada”, por lo que perfila “la condición de los ciudadanos que hoy necesita la República”.⁸¹³ Sorprende que Salinas proponga una nueva ciudadanía sin Estado, o sea, sin diferenciación entre gobernantes y gobernados (como define Duguit al Estado), bajo la concurrencia de ideales comunes, con los que todos se convierten “en vecinos y compañeros, en ciudadanos”, sujetos no al poder, sino a la *cooperación* (concepto también utilizado por Duguit como impulso de la *solidaridad*), que “es una manera de actuar nacida de la asociación dinámica en función de necesidades y metas comunes”.⁸¹⁴ La participación, como primer rasgo del ciudadano de la democracia republicana, está condicionada por la información y la actuación. Podríamos decir que, según este neopositivismo cívico, el ciudadano debe informarse para debatir, debatir para actuar. Esto significa participar y eludir al Estado. Dice el expresidente: “La participación al margen de las gestiones del Estado educa a los ciudadanos. Y la participación popular que

⁸¹² *Idem.* p. 213.

⁸¹³ Las manifestaciones de estos nuevos ciudadanos, según el expresidente, se expresan como sigue:

“1. Son, ante todo, los que participan.

2. Son, asimismo el *vivere civile* del humanismo cívico, aquéllos que se comprometen de manera activa con los asuntos públicos.

3. Son los que en su medio territorial llevan a la práctica el método de la organización relacional y de la política popular, sin perder de vista los buenos y los malos resultados de experiencias anteriores.

4. Son los que promueven el diálogo para desarrollar un lenguaje común (“dialogar para ver”). Asimismo, alientan el debate como medio para informarse y, al mismo tiempo, formarse un criterio y una opinión.

5. Las conclusiones obtenidas a través de estos ejercicios, diálogo y debate, las transforman en acciones.

6. Estas acciones las llevan a cabo a través de organismos autónomos, es decir, independientes del Estado.

7. Participan en reuniones y asambleas.

8. En el ámbito de la producción, se organizan en torno de la dinámica de la democracia industrial, y basan su fuerza en las posiciones estratégicas.

⁸¹⁴ *Idem.* p. 214.

incide en las decisiones de gobierno se convierte en educación masiva”.⁸¹⁵ Todavía más: tal participación, para volverse efectiva, requiere de ciudadanos organizados y la organización colectiviza los ideales de las acciones, pues contribuye a “transformar el yo en nosotros”, y a convertir el gobierno en el nosotros “mediante la participación y la deliberación”.⁸¹⁶ Esta democracia republicana, al decir del autor comentado, debe entenderse como fin y medio a la vez, aunque es una democracia con adjetivos y no meramente procedimental; es una democracia sustantiva y no sólo instrumental.

Enemigo de los estereotipos derogatorios, particularmente del que sostienen a la vez los afiliados al neoliberalismo y al neopopulismo, defendidos por los que denomina “intelectuales orgánicos”, en el sentido en que Gramsci introduce esta noción al análisis científico, Salinas rechaza el prejuicio manido de aquéllos, que los lleva a la cantaleta: “*A los intelectuales no nos gusta este país*”, y a demoler al PRI con la discutible afirmación de la dominación plena en México de un partido durante siete décadas.⁸¹⁷

Lo que el expresidente Salinas propone es eliminar por igual el neoliberalismo y el neopopulismo, tomar distancia de las sugerencias y dictados de sus panegiristas (particularmente alude a Enrique Krauze, paradigma del neoliberalismo y de la democracia “*light*”, y “sin adjetivos”; a Lorenzo Meyer y su afinidad conservadora con el neopopulismo autoritario; a Andrés Manuel López

⁸¹⁵ *Ibidem.*, p. 215. A este respecto, reconozcamos una tendencia actual hacia la nueva ciudadanía en México, manifestada en la organización de ciudadanos que pugnan no por el poder del Estado o del gobierno, sino obligar a los poderes públicos a actuar en cierta dirección, como el *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, coordinado por el escritor Javier Sicilia, que ha sentado a dialogar con ese movimiento a los poderes de la Federación.

⁸¹⁶ *Ibid.* p. 228.

⁸¹⁷ El argumento es el siguiente: “Si México vivió etapas muy distintas en el ámbito político, económico, social y cultural durante las décadas previas a la alternancia en la presidencia de la República, ¿de dónde, entonces, esta idea tan extendida de un solo partido que dominó la vida política desde una posición monolítica durante más de 70 años?” La respuesta es clara: de la tarea emprendida por un amplio grupo de políticos, comentaristas y, sobre todo, de intelectuales con una destacada presencia en medios impresos y electrónicos. Su labor obstinada ha consistido en conformar y establecer un estereotipo: el de un PRI reactivo al cambio que, inamovible, le impuso al país una forma de gobierno dictatorial y arbitraria”. *op., cit.*, Capítulo 10, “La batalla de las ideas: los intelectuales orgánicos”, p. 537-576.

Obrador y su “desprecio por las instituciones”, propuesta justificada por Meyer; a Sergio Aguayo; a editorialistas nacionales y extranjeros; y a “un converso”, Jorge Castañeda Gutman, quien según el autor comentado alienta frente a los Estados Unidos “la suspensión de nuestra soberanía”.⁸¹⁸

El expresidente considera que sus propuestas deben quedar en manos de una ciudadanía participante, cooperadora y solidaria, según se expresó en el marco de una nueva etapa del *liberalismo social* que desarrolló durante su mandato y que fue detenido y sustituido por el neoliberalismo y el neopopulismo. Esa nueva etapa le corresponde construirla a la democracia republicana, por lo que sus partidarios, aconseja, deben ser “capaces de encontrar espacios de comunicación, para desde ahí promover su propuesta”, la cual tendrá que desembocar en la implantación de políticas públicas populares: “las políticas públicas –propone- deben diseñarse en función de tres asuntos centrales: progreso, justicia y seguridad”.⁸¹⁹

6.2. La conformación estructural y funcional de los poderes.

6.2.1. Poder. Su concepto.

Es menester entender el concepto de poder y cómo se estudia éste desde la perspectiva de la política, para lograr adquirir un entendimiento general de su estructura y funcionalidad en el ámbito de nuestra realidad constitucional.

Para Max Weber, poder significa “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera

⁸¹⁸ *Idem.*, p. 550-570.

⁸¹⁹ En conclusión, Salinas se refiere a tres tendencias de los intelectuales orgánicos: “los que coinciden con el proyecto neoliberal, los que concuerdan con los ideales de la izquierda neopopulista y, finalmente, aquéllos que por diversas razones se han sumado a posiciones intervencionistas”. *Ibid.*, pp. 549 y 684, donde se lee: “hoy, antes que proponer el llamado ‘Estado de bienestar’, conviene alentar la organización popular autónoma”. Habrá que preguntarnos: ¿Cómo puede el pueblo vencer a sus adversarios sin la acción del Estado?

que sea el fundamento de esa probabilidad.”⁸²⁰ En el sentido abstracto de la expresión, poder se entiende como la facultad de mandar y ser obedecido, y público como actividad del Estado. Por ende, podemos definir al poder público como la capacidad que tiene el Estado para obligar a alguien a realizar un acto determinado. El poder público es necesario para el funcionamiento de grupos sociales que confluyen en un espacio físico cualquiera. Se requiere de un orden y del establecimiento de reglas que permitan la convivencia humana, la cual se traduce en el ejercicio del poder. En toda sociedad se conforman grupos que, de una u otra manera crean un centro de poder que irradia su acción en diversas direcciones como: religión, economía, cultura, incluso la moda, por lo que, según Burdeau,⁸²¹ la sociedad es una verdadera “constelación de poderes”. Pero esa cantidad de poderes se concentra en una unidad organizada y permite el armónico desenvolvimiento de los distintos estratos de la sociedad, lo que conduce a la integración del poder político. Cabe destacar que el del poder es uno de los fenómenos más difundidos en la vida social. Y es que no existe prácticamente relación social en la cual no esté presente, de alguna manera, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo.

Aunque no toda relación social es disimétrica, podemos aceptar que en las sociedades sólo quien está en lo más bajo de la escala social no manda a nadie y obedece a todos; y sólo quien se ubica en la cima de esa escala, gobierna a todos sin que deba obedecer a nadie. Entre ambos extremos —explica Duverger— hay una extensa gama de experiencias en las que todos son gobernantes y gobernados a la vez.

Por ello es que el concepto de poder ha sido empleado para interpretar los más diversos aspectos de la sociedad: desde los pequeños grupos hasta la empresa productiva, desde la familia hasta las relaciones entre las clases sociales.

⁸²⁰ Weber, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 43.

⁸²¹ Burdeau, George. *La democracia: ensayo sintético*, consultado en <http://148.201.96.14/dc/ver.aspx?ns=000182126>, agosto de 2010.

Sin embargo, la noción genérica del poder no es la que conviene para el análisis político y constitucional, sino la que resulta de la conjunción de Kelsen y Weber, o sea la noción del Derecho que requiere del poder para hacerse efectivo o eficaz y la noción del poder que requiere del Derecho para volverse legítimo. El discurso de Duverger llega a algo parecido: "El poder se haya constituido a nuestro entender por el conjunto de instituciones relativas a la autoridad, es decir, a la dominación de ciertos hombres sobre otros. Se excluyen de él las simples relaciones desiguales que no poseen ellas mismas un carácter institucional, o que no provienen de una institución."⁸²² Esto significa que el poder se asienta en el Derecho.

A pesar de lo anterior, no podemos dejar de reconocer que el campo en el cual el poder adquiere el papel más importante es el de la política, por lo que en relación con los fenómenos políticos el poder ha sido investigado y analizado con la mayor continuidad y con la mayor riqueza de métodos y de resultados. Esto es válido para la larga tradición de la filosofía política, como lo es también para las ciencias sociales contemporáneas, a partir del análisis ya clásico que del poder hizo Max Weber.⁸²³

Señala Bobbio que para Weber, las relaciones de mandato y obediencia más o menos continuas en el tiempo, que se hallan típicamente en la relación política, tienden a basarse no solamente en fundamentos materiales o en la pura costumbre de obedecer que tienen los sometidos sino también y principalmente en un específico fundamento de legitimidad. De este poder legítimo, que es frecuentemente designado con la palabra autoridad, Weber individualizó tres tipos "puros": el poder legal, el poder tradicional y el poder carismático.

El poder legal, que es especialmente característico de la sociedad moderna, se funda en la creencia en la legitimidad de ordenamientos estatuidos que definen

⁸²² Duverger, Maurice. *Sociología Política*, op. cit., p. 27-28

⁸²³ *Diccionario de Política*. op. cit., p. 1198.

expresamente el papel del detentador de poder. La fuente del poder es, pues, la "ley", a la cual obedecen no sólo quienes prestan obediencia (los ciudadanos o los asociados), sino también el que manda. El aparato administrativo del poder es el de la burocracia, con su estructura jerárquica de superiores y subordinados, en la cual las órdenes son impartidas por "funcionarios" dotados de competencias específicas.

El poder tradicional se basa en la creencia del carácter sacro del poder existente "desde siempre". La fuente del poder es, pues, la "tradición", que impone también vínculos al contenido de los mandatos que el "señor" imparte a los "súbditos". En el modelo más puro de poder tradicional el aparato administrativo es de tipo patriarcal, y está compuesto de "servidores" ligados personalmente al señor.

El poder carismático, se basa en la sumisión afectiva a la persona del jefe y al carácter sacro, la fuerza heroica, el valor ejemplar o la potencia del espíritu y del discurso que lo distinguen de manera excepcional. La fuente del poder se conecta con lo que es nuevo, que no ha existido jamás y por ello el poder tiende a no soportar vínculos predeterminados. El que manda es típicamente el "guía" (por ejemplo, el profeta, el héroe guerrero, el gran demagogo) y aquellos que le prestan obediencia son los "discípulos". El aparato administrativo es escogido sobre la base del carisma y de la entrega personal, y no constituye por ello ni una burocracia ni un aparato de servidores.

Después de Weber, el interés de los estudiosos por el poder se ha acentuado cada vez más. Hacia el concepto de poder se ha dirigido en particular una de las principales corrientes que han dado vida a la ciencia política. Esta corriente, que ha tenido su mayor representante en Harold Lasswell,⁸²⁴ se contrapuso a las precedentes teorías jurídicas y filosóficas cuyo eje era el

⁸²⁴ *Diccionario de Política. op. cit., p., 1198.*

concepto de Estado, y se concentró el análisis de la política en el estudio del poder como fenómeno empíricamente observable.

Por una parte, Lasswell vio en el poder el elemento característico del aspecto político de la sociedad, y construyó un elaborado esquema conceptual para el estudio de los fenómenos de poder en el cuadro de toda la vida social. Por otro lado, utilizando conceptos psicoanalíticos de origen freudiano, Lasswell examinó las relaciones que existen entre poder y personalidad: separó la personalidad política en aquella que está orientada principalmente hacia la búsqueda del poder; estudió su dinámica de formación, que le pareció fundada en la transferencia sobre objetos públicos —racionalizada en términos de interés público— de impulsos privados reprimidos, y analizó la señal dejada por los aspectos neuróticos de la personalidad en la participación en la vida política y sobre sus diferentes formas, como la del agitador o la del organizador. De estos estudios lasswellianos tomaron el punto de partida las posteriores investigaciones sobre la personalidad autoritaria.

Un significativo intento de construir una teoría política general basada en el concepto de poder, ha sido llevado a cabo por Talcott Parsons.⁸²⁵ Determinando en la "consecución de los fines", o sea en la capacidad de dar eficacia a los objetivos colectivos, la función propia del sistema político, en el ámbito del funcionamiento complejo de la sociedad, Parsons define el poder, en el sentido específico de poder "político", como "la capacidad generalizada de asegurar el cumplimiento de las obligaciones vinculadoras de un sistema de organización colectiva, en el que las obligaciones están legitimadas por su coesencialidad con los fines colectivos, y por lo tanto pueden ser impuestas con sanciones negativas, sea cual fuere el agente social que las aplica".

En esta perspectiva, el poder, aun conservando su fundamental connotación relacional, se convierte no obstante en una propiedad del sistema; se vuelve,

⁸²⁵ *Idem*, p.1199.

precisamente, en el "medio circulante" político, análogo a la moneda en economía, anclado por una parte en la institucionalización y en la legitimación de la autoridad, y por la otra en la posibilidad efectiva del recurso a la amenaza y, por lo menos como recurso extremo, al uso de la violencia.

En la actualidad, el poder es considerado como una de las variables fundamentales en todos los sectores de estudio de la política. Esto tiene validez, por ejemplo, para el análisis de las burocracias y, más en general, de las organizaciones, donde la estructura jerárquica más o menos acentuada y las diversas formas que ella puede asumir, ponen naturalmente en primer plano el fenómeno del poder; en el estudio de las relaciones internacionales, donde el concepto de poder, cuando no es considerado como instrumento interpretativo privilegiado, aporta de todos modos un criterio de análisis del cual no se puede prescindir, y en el estudio de los sistemas políticos nacionales y locales, en donde el estudio del poder desemboca en el de la naturaleza y composición de las élites políticas y de las relaciones que median entre las élites y los otros sectores de la población.⁸²⁶

El reconocimiento del carácter social e institucional del poder político en México está impreso en el texto mismo de la Constitución. En el sentido popular y social el artículo 39 de la Carta Magna establece: *“Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”*, en tanto que el modo institucional se haya esparcido a lo largo de todo el documento, en especial en el artículo 41 en el que se regula el ejercicio de la soberanía por medio de los Poderes de la Unión; la renovación electoral de los poderes Legislativo y Ejecutivo, el papel de los partidos políticos para servir de medios para hacer posible el acceso de los ciudadanos “al ejercicio del poder público”; y todo el Título Tercero, integrante de la parte orgánica de la Constitución, en el que se regula el régimen de división de poderes, así como la integración, competencias y funciones de los poderes del Estado. Vale decir que la constitución no solo crea los poderes constituidos y los regula, sino al

⁸²⁶ *Ibidem*, p. 1199.

ser un sistema del control del poder, empodera a la vez a las comunidades y grupos, al pueblo y la nación, a las personas físicas, mujeres y varones, al reconocerles y garantizarles derechos y libertades y al ponerle límites al poder del Estado.

6.2.2. División de Poderes.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 49.- 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.

Conforme a lo dispuesto por el artículo transcrito, el Poder Público del Estado Federal Mexicano, denominado “Supremo Poder de la Federación”, para su ejercicio está dividido en:

- a) Legislativo, depositado en un Congreso General, el cual, conforme a lo previsto por el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se compone de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.
- b) Ejecutivo, depositado en una persona denominada Presidente de la República (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos), de conformidad con lo establecido en el artículo 80 de la Constitución General y;
- c) Judicial, el que conforme a lo señalado por el artículo 94 de la Constitución Federal, se integra con una Suprema Corte de Justicia de la

Nación, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito. En este poder se inscribe, igualmente, el Consejo de la Judicatura Federal. Los estados de la República siguen este esquema básico, conforme el artículo 116 de la Constitución Federal.

Para los fines del presente trabajo, resulta oportuno recordar el ideal político de Montesquieu, el cual proponía que el poder ejecutivo se le otorgue al Príncipe, el poder legislativo a una representación popular y el poder judicial a un colegio independiente de magistrados, porque sería catastrófico que una sola persona o grupo de notables, fuera de la nobleza o del pueblo, ejerciera a la vez estos tres poderes.⁸²⁷ Conforme a tal ideal, Montesquieu tenía como objetivo primordial el establecimiento de mecanismos constitucionales que tendieran a evitar el abuso del poder y, a su vez, asegura la libertad de los ciudadanos.

No obstante su claridad y objetividad, la teoría de la división de poderes de Montesquieu no ha sido ajena a las críticas, ya que hasta el propio Rousseau, en su *Contrato Social*, defendiendo la indivisibilidad de la soberanía diría: “lo que se denominaba poderes no son sino emanaciones de la autoridad soberana”.⁸²⁸

Por su parte, el jurista alemán George Jellinek señaló que la pretensión de adscribir a cada uno de los grandes órganos del Estado el ejercicio exclusivo de alguna de las respectivas tres funciones tradicionales resulta imposible en la práctica.⁸²⁹ También Schmitt expresó que, propiamente debía hablarse de una

⁸²⁷ Dice Montesquieu: “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 del 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.” *Del Espíritu de las Leyes, op. cit.*, p. 145.

⁸²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada. Décimo Sexta Edición. Tomo II. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002, p. 206.

⁸²⁹ *Idem.*

distinción más no de una división de poderes, cuyo objetivo primordial era lograr el equilibrio entre los órganos del mismo poder.⁸³⁰

A partir de estas reflexiones, muchas otras opiniones se inclinan en el sentido de que las funciones estatales no deben responder a una estricta división, sino que deben llevarse a cabo de manera entrelazada y coordinada, ya que los poderes u órganos detentadores del poder, se ven obligados a participar coordinadamente en la realización de las facultades que expresamente les confiere la Constitución, las cuales pueden formar parte de una misma función dentro del ejercicio del poder público. En este sentido Loewenstein hace la siguiente reflexión:

La legislación y la ejecución de las leyes no son funciones separadas o separables, sino sencillamente diferentes técnicas de liderazgo político. Y pertenece a la biología del proceso del poder que el liderazgo político esté en manos del gobierno, un grupo reducido, eficaz y con capacidad para la acción, en lugar de ser ejercido por una asamblea con múltiples miembros, lenta e incapaz frecuentemente de formar una voluntad políticamente unida.

Es difícil desalojar un esquema mental que está profundamente enraizado, y el dogma de la separación de poderes es el más sagrado de la teoría y práctica constitucional. El iconoclasta no puede sentirse satisfecho con sólo remover de su pedestal al ídolo de la triple separación del orden del dominio en los “poderes” legislativo, ejecutivo y judicial; en su lugar estará obligado a colocar otro análisis de la dinámica del poder más de acuerdo con la sociedad pluralista de masas de nuestro siglo.⁸³¹

La teoría tripartita de la división de poderes fue adoptada por cada régimen político en formas distintas, por lo que generó un doble paradigma:

- A) La separación de poderes flexible, aplicada por los sistemas parlamentarios, que ven sus orígenes en el modelo Westminster distinguido por un Ejecutivo dual con un Jefe de Estado que representa un papel esencialmente honorífico y un Jefe de Gobierno o Primer Ministro que es integrante de la Cámara de los Comunes. La elasticidad de la

⁸³⁰ *Ibidem.*

⁸³¹ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ariel, 2ª. Edición, Barcelona, 1976, p. 61.

división de los poderes de este sistema se manifiesta por la responsabilidad política del gabinete ante el Parlamento, ya que el primero necesita de la confianza de éste, quien a su vez puede manifestar el voto de censura. Finalmente, el gobierno tiene el derecho de disolver al Parlamento o a alguna de las Cámaras.⁸³²

- B) La separación de poderes estricta, adoptada por los modelos presidenciales desarrollados en el continente americano, principalmente por Estados Unidos, en donde se presentan como características fundamentales: el Ejecutivo único que existe y subsiste como un organismo autónomo, separado e independiente del Congreso, que se elige mediante el sufragio universal directo. Por otra parte, existe imposibilidad del Congreso de descalificar y censurar la actuación del gobierno, así como la incapacidad de este último para disolver al Parlamento.

Se ha exagerado la importancia de la orientación funcionalista en el principio de la división de poderes, ya que al colocar en la “función” la esencia primordial de la “limitación”, se concluye que en determinado régimen de gobierno no debe aceptarse la participación de un órgano en una función desarrollada por otro, ya que de lo contrario el principio de Montesquieu se altera y, este hecho debería traducirse, por ejemplo, en un cambio de un sistema presidencial (con división de poderes rígida), a un parlamentarismo (con división de poderes flexible).

Giovanni Sartori⁸³³, por su parte, al analizar los sistemas presidenciales, diluye las preocupaciones relativas al préstamo de prácticas parlamentarias que pudiera hacer un país con sistema presidencial, señalando que esta circunstancia no significa necesariamente que quien hace la importación cambie de forma de

⁸³² *Vid supra*, Capítulo III.

⁸³³ Sartori, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 99 y 100.

gobierno, ya que la práctica de referencia obedecería a los dictados de muy peculiares acontecimientos o formas de actuar del poder político nacional.

Por su parte Ricardo Guastini⁸³⁴, considera la necesidad de hacer una clara diferencia entre los significados de las frases *separar los poderes y dividir el poder*, afirmando que la separación de poderes hace alusión a dos tipos de ideas:

- La especialización de las funciones.
- La independencia de los órganos en lo que se refiere a no padecer cualquier interferencia en su formación, funcionamiento y duración.

En el caso de México país, la tesis adoptada en todas las constituciones, salvo la de 1814, parte de una concepción unitaria del poder que se asimila a la soberanía y de la idea de un Estado que no admite más poder que el suyo para regirse; de allí que nuestras constituciones afirmen que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Así, lo que en realidad se reconoce es la división de las funciones en el ejercicio del poder.⁸³⁵

Ciertamente, de acuerdo a la tesis adoptada en el régimen constitucional mexicano, la división de poderes es rígida, en tanto que no pueden reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación⁸³⁶, si bien la propia Constitución Federal establece la relación y colaboración entre las tres ramas del Poder Supremo, logrando con ello la subsistencia misma del Estado y su desarrollo. Esto significa que, para generar un mecanismo de colaboración deben existir previamente la diferencia y la diversidad: varios poderes, diferentes

⁸³⁴ Guastini, Ricardo. *Estudios de Teoría Constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001. pp. 59 a 70.

⁸³⁵ *Idem*.

⁸³⁶ Véase Capítulo III, donde comentamos a Juan J. Linz, para quien el cargo de presidente es independiente del Legislativo, y la duración de éste es independiente del presidente, lo cual lleva a la “rigidez del sistema presidencial”. En México, aunque la elección de las dos Cámaras del Congreso coincide cada seis años con la de Presidente, las fechas de inicio y terminación del mandato son diferentes para cada uno.

orgánica y funcionalmente, que teniendo cada uno su especificidad, contribuyen de hecho y de derecho a funciones concurrentes o coincidentes, como ya hemos expuesto. Esto es tanto o más palpable, en cuanto que en la realidad, aunque Legislativo y Ejecutivo intervienen ambos en la creación de la Ley, por vía de los hechos y del ejercicio de atribuciones, el Legislativo se opone o enmienda los proyectos del gobierno y este ejerce o puede ejercitar el veto.

Por ende, nos encontramos formalmente ante un sistema flexible, ya que a través de éste el reparto de atribuciones y funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino que entre ellos se presenta una coordinación o colaboración. La realidad desmiente, con mucha frecuencia, esta pretendida armonía. El régimen presidencial mexicano, de gobierno dividido, es un ejemplo de cómo operan en la realidad las formas ideales de la Constitución escrita, vapuleadas por los hechos.

La colaboración funcional opera a través de dos grandes vertientes; una exigiendo la participación de dos de los poderes para alcanzar la validez de un acto de autoridad determinado; la otra, otorgando a los poderes facultades que no les resultan propias. Ejemplo de la participación de dos poderes lo encontramos en los siguientes casos:

- La vigencia de la Ley requiere de su aprobación por parte del Congreso de la Unión, y de su promulgación por parte del Presidente de la República, tal como se prevé en los artículos 72 y 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primero de los cuales, por cierto, se prevé la solución de las desavenencias entre ambos poderes y la hipótesis de que no haya acuerdo, y por ende la colaboración no se actualiza.

- Al Senado de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 fracción I de la Constitución Federal, compete aprobar los tratados

internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Poder Ejecutivo Federal.

- Asimismo, al Senado de la República corresponde:
 - ✓ Conforme a lo previsto por el artículo 76 fracción II constitucional, ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
 - ✓ También, con base en el artículo 76 fracción III de la Constitución Federal, le compete autorizar al titular del Poder Ejecutivo Federal para que permita la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas nacionales;
 - ✓ Con apoyo en lo previsto en la fracción IV del citado artículo 76 constitucional, dar su consentimiento al Presidente de la República para que disponga de la Guardia Nacional fuera del país, fijando la fuerza necesaria;
 - ✓ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 76 fracción VIII y 99 fracción X, párrafo quinto constitucionales, designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, y otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario, así como elegir a los

Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Igualmente, a la Cámara de Diputados corresponde:
 - ✓ Con base en lo establecido en el artículo 74 fracción IV constitucional, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación que debe hacerle llegar el Ejecutivo Federal, en el que, más que colaboración, se da un gran proceso de negociación que permite medir año con año el vigor o debilidad del presidencialismo mexicano, la fuerza real del gobierno y de la oposición, la vigencia y fortaleza del federalismo y la influencia de los poderes fácticos de los grupos económicos, los organismos no gubernamentales y otros grupos de presión o de interés. Todas estas “fuerzas” se hacen presentes durante la formulación y aprobación, por la Cámara de Diputados, del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que no ocurre con la formulación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

Con relación a la segunda vertiente, consistente en el ejercicio de facultades que no les son propias de un poder, resultan un claro ejemplo de ellas las siguientes:

- Realiza funciones legislativas el Presidente de la República, cuando con base en lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, le son concedidas facultades extraordinarias, así como conforme a los supuestos previstos en el artículo 131 de nuestra Carta Magna, y al reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, con apoyo en la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal.

- También, conforme a lo previsto por el artículo 89 fracción XIV constitucional, realiza funciones jurisdiccionales el Presidente de la República, al conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal. (Agreguemos en vía complementaria y sin desdoro de su autonomía, los tribunales administrativos que en materia agraria, fiscal, laboral y de otra índole están sin embargo integrados al Ejecutivo Federal).
- Por su parte, el Poder Legislativo ejerce funciones propiamente ejecutivas cuando, de conformidad con lo previsto por el artículo constitucional 73, fracciones I, III, XI, XII, XXVI y XXVII, admite nuevos estados a la Unión Federal, al formar nuevos dentro de los límites de los existentes, al crear y suprimir empleos públicos de la Federación, al declarar la guerra, al conceder licencia al Presidente de la República, al designar a quien deba sustituirlo, en forma interina o provisional, y al aceptar su renuncia.
- Asimismo el Poder Legislativo realiza funciones judiciales cuando, conforme a lo establecido en los artículos constitucionales 73 fracción XXII, 74 fracción V y 76 fracción VII, concede amnistías por delitos cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales Federales, al declarar la Cámara de Diputados si resulta o no procedente actuar penalmente contra los servidores públicos que incurran en delito, al conocer de las imputaciones que se les hagan y al fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que en contra de éstos se instauren y, al erigirse el Senado en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones de los servidores públicos.
- El Poder Judicial de la Federación goza de facultades materialmente legislativas cuando, de conformidad con lo previsto por los artículos 11

fracciones III, IV y XXI y 81 fracción II de su Ley Orgánica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide los reglamentos y acuerdos generales que le competen, el Consejo de la Judicatura el reglamento que norma la actividad de los Tribunales y Juzgados de Distrito y, ambos órganos, los acuerdos generales para la adecuada distribución de los asuntos.

- Adicionalmente el Poder Judicial de la Federación ejercita facultades materialmente ejecutivas cuando, con base en lo establecido en el artículo 100 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombra, promueve y cambia de adscripción a su personal, así como al designar, adscribir y cambiar a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito por conducto del Consejo de la Judicatura, y al elaborar dicho alto tribunal su presupuesto y el citado Consejo el correspondiente al resto del Poder Judicial de la Federación.

Visto los ejemplos anteriores, es claro que la división de poderes en México tiende a la conformación de un gobierno moderado, en el que poder controla al poder como lo sustenta Montesquieu, sin que necesariamente la realidad empírica, o sea, la Constitución real, nos pruebe a cada momento que es la armonía y la colaboración el signo distintivo del régimen político mexicano.

6.3. La Constitución mexicana: normas, principios y valores.

Si algo distingue al régimen político mexicano, es la rigidez formal de la Constitución, que los “golpes históricos” y los factores sociológicos flexibilizan para amoldar las normas a la realidad mexicana y no al revés. A esto han contribuido los fenómenos nacionales e internacionales de gran envergadura que distinguen al Siglo XX mexicano y al umbral mundial de la actual centuria. Están en ellos los periodos “de los que se compone la Revolución Mexicana a saber: la etapa armada, 1910-1924; el periodo de la pacificación y la reconstrucción, 1924-1946, y

el llamado periodo de la Revolución institucionalizada, 1946-2000⁸³⁷; en este último destaca “el gran cambio internacional sucedido a final del siglo pasado. En la última década del Siglo XX se da un suceso internacional de gran importancia que marca el fin de una época, que coincide con el cambio de siglo y con la alternancia política en México. Este suceso es el fin de la guerra fría”. Para Ojeda, Fox no es el iniciador del cambio, sino resultado de éste. Inició en todo caso, la alternancia política (que algunos la limitan a un cambio simple de partido en la Presidencia de la República), que fue, “en gran medida, un parto asistido por el PRI”, o más estrictamente, por un presidente de la República que llegó al poder con el apoyo del PRI: Ernesto Zedillo.” Entre las hipótesis manejadas por Ojeda sobresale esta otra: “La plena transición hacia la democracia estará incompleta hasta que ésta no se haga compatible con la gobernabilidad, el desempeño de los partidos y las aspiraciones de la sociedad”. Recojo igualmente su balance de logros y fracasos de los gobiernos de la Revolución mexicana, en los que arriba “a la conclusión de que éstos ni fueron tan exitosos como sus panegiristas aducen, ni tan negativos como sus críticos reclaman”, pues también la realidad empírica de los gobiernos “del cambio” nos prueban “que muchos de los vicios atribuidos al PRI, como la corrupción, la falta de respeto a la Ley, al medio ambiente y a los derechos humanos, el autoritarismo y otros, son más bien características fuertemente arraigadas de la cultura mexicana”.

Sabemos de la influencia de la globalización, el consenso de Washington y el fin de la guerra fría en la conformación sociopolítica de México. Al igual que ocurrió en el mundo entero, conocemos las exigencias de las potencias del planeta para aceptar el paquete de recomendaciones hechas por los países industrializados y no quedar marginados del comercio, del flujo de capital privado, del financiamiento público internacional, y de la cooperación política. México adoptó casi con precocidad la ortodoxia económica, afirma Ojeda: “Economía de mercado, equilibrio fiscal, libre comercio, adelgazamiento del sector público”, pero tuvo retrasos en la reforma política: “según algunos observadores —manifiesta

⁸³⁷ Ojeda Gómez, Mario. *Op. cit.*

Mario Ojeda— Salinas [Carlos, Presidente de la República 1988-1994] retrasó las reformas políticas que complementarían a las económicas por temor a que el proceso se le fuera de las manos. O sea, que él cumplió con la Perestroika⁸³⁸, pero dejó la Glásnost⁸³⁹ para después, pues no quería que en México sucediera lo que en Rusia (...) Con posterioridad asumió el poder Ernesto Zedillo y las presiones internacionales crecieron (...) el proyecto de Zedillo en materia externa era el poder firmar un tratado de libre comercio con la Unión Europea y, para ello, era necesario aceptar la llamada *cláusula democrática*, por medio de la cual las partes convenían en obligarse a fomentar y defender la democracia y los derechos humanos”. Zedillo recibió reconocimientos: el gobierno de España le otorgó el premio Tribuna Americana, “por su decisivo papel en el proceso de profundización en la transición mexicana”. En su discurso el expresidente dijo: “Yo sólo cumplía con la parte que me correspondía para lograr la reforma que resolvió lo que aún permanecía como la mayor causa de insatisfacción con nuestra democracia: las desiguales condiciones de la competencia política”.⁸⁴⁰ Sin embargo, la modernización política de México no había empezado con Zedillo ni terminó con él; el proceso continúa hasta hoy.

En ese marco sociohistórico de la política mexicana —que de hecho es mucho más complejo y versátil— se desenvuelven los procesos políticos fundamentales que el autor ha explicado a lo largo de este estudio. El análisis sistémico nos permite advertir cómo los procesos constituyentes, electoral, de creación normativa, de control y los demás expuestos, se interrelacionan tanto en la normatividad constitucional como en la efectividad real-social. Así lo ha

⁸³⁸ Perestroika: “Proceso de reforma basado en la reestructuración de la economía puesto en marcha en la entonces Unión Soviética por Mijail Gorbachov, con la ayuda del primer ministro de Japón, con el objetivo de reformar y preservar el sistema socialista, pues querían dar a la sociedad soviética un cierto espíritu de empresa e innovación. Este proceso, acompañado también de una cierta democratización de la vida política, trajo varias consecuencias a nivel económico y social que provocaron el fin de la era de Gorbachov y el colapso y desintegración de la URSS”. Perestroika, <http://es.wikipedia.org/wiki/perestroika>, consultada 5 de junio de 2011.

⁸³⁹ “...la Glasnost pretendía liberalizar el sistema político que sus destructores acusaban de estar férreamente controlado por el partido comunista”. Glasnost, <http://es.wikipedia.org/wiki/glasnost>., consultada 5 de junio de 2011.

⁸⁴⁰ Ojeda Gómez, Mario, *op. cit.*, p. 31-35.

percibido por ejemplo Colomer,⁸⁴¹ quien demuestra que un gobierno horizontalmente unificado [centralista] tiende a eliminar la división vertical de poderes; la jefatura del gobierno o la presidencia —agrega— en situación de gobierno unificado “tiende a dominar, doblegar o incluso suprimir la Asamblea con objeto de convertirse en un único ganador absoluto”. La experiencia mexicana del presidencialismo exacerbado da cuenta de este aserto, de manera que, “por parecidos motivos de eficacia y concentración del poder, un Gobierno central unificado tiende a reducir o eliminar la autonomía de los Gobiernos regionales y locales”. Estas hipótesis pueden ser confirmadas en la historia reciente de México, pero los hechos muestran cambios significativos que son el producto no sólo de reformas constitucionales y legales, sino también y de forma determinante de los nuevos comportamientos de los ciudadanos frente al poder y frente a las urnas, en las que ocurren mayores exigencias, mayor participación y organización respecto de asuntos públicos, y diversidad en la conducta electoral, mediante votos diferenciados por partidos y candidatos.

El propio Colomer sostiene que si un solo partido tiene una mayoría absoluta en el Gobierno central, pero no controla los gobiernos no-centrales, puede tratar de reemplazar el esquema legal de división vertical de poderes con una fórmula unitaria con objeto de eliminar las fuentes alternativas de poder y convertirse en el único actor dominante. *A contrario sensu*, cuando un solo partido tiene mayoría absoluta en ambos gobiernos, se convierte en el único actor dominante en las relaciones legales de poder tanto horizontales como verticales, pero la división de poderes en ambos sentidos es eliminada cuando hay un control político homogéneo en todas las instituciones.⁸⁴² Un aspecto funcional del gobierno dividido es la sobrevivencia de la división de poderes en un federalismo efectivo, ya sea porque existan gabinetes de coalición, o coexistan “diferentes mayorías de

⁸⁴¹ Colomer, Joseph M., *Instituciones políticas, op. cit.*, p. 221-224.

⁸⁴² *Idem.*

partido en la Presidencia y en la Asamblea”,⁸⁴³ como ocurre en el México de la segunda década del siglo XXI.

Otro aspecto aplicable a la realidad mexicana es la que Colomer enuncia en estos términos: “...una justicia independiente no controlada por ningún partido puede ayudar a mantener el equilibrio de la descentralización”, lo cual se confirma en razón de las numerosas controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tribunal Constitucional), en las que los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) dirimen conflictos competenciales y de orden económico y político que devuelven el equilibrio constitucional a la República y contribuyen, sin duda, a la armonía social y a la vida democrática.

Esta evaluación del sistema político mexicano no soslaya que hay asignaturas pendientes, pensando más en el futuro que en el pasado. Esto significa que la joven democracia mexicana no debe sustentarse en lo que puede destruir del pasado, sino en lo que tiene que generar y construir para el futuro. En este capítulo del desarrollo nacional se inscribe la solución de viejos problemas, pero se agregan otros nuevos “que no aparecían en la agenda de los gobiernos revolucionarios”. Mario Ojeda incluye en estos últimos la seguridad pública, que en realidad ya existía, pero no con la magnitud, complejidad y sofisticación de hoy día, los derechos humanos y el medio ambiente”. La violencia a gran escala, la narcoviolenencia, la delincuencia organizada, reunidas con la ineficacia e ineptitud gubernamental, la corrupción y la impunidad, ponen en grave riesgo la sobrevivencia de la democracia, la vigencia de las instituciones y la armonía y paz sociales. Ello empuja a seleccionar un único camino: el de la legalidad y aplicación del compromiso constitucional, es decir, el cumplimiento del pacto político de los mexicanos de hoy con los del futuro, sin olvidar la historia, así como la renovación de pactos ya sellados y la adopción de nuevos, para eludir el fatalismo de la

⁸⁴³ *Ibidem.*

confrontación y el lastre de la corrupción y la ineficiencia, con sus secuelas de pobreza, miseria, desánimo nacional y anomia.

Avanzar en nuevos pactos políticos y económicos es el reto, a fin de solucionar las demandas sociales como el empleo, el bienestar social, educación, salud, justicia social, la integración nacional, una política de protección de los trabajadores, un nuevo indigenismo, la protección de los recursos naturales, su preservación, aprovechamiento racional y enriquecimiento, todo ello producto de la definición de buenas políticas públicas elevadas a políticas de Estado, o sea, concertadas como nuevos pactos sociales y políticos de los mexicanos. Ello hará que el régimen constitucional se recree y refunde en la nueva Constitución real. Es decir, requerimos una Constitución para armar, en base en las tradiciones e instituciones jurídicas, engarzadas en la realidad cambiante y dinámica del país; eliminar la inercia, sustituir la entelequia, aceptar la dialéctica del cambio y rescatar el aliento de nuevas utopías, que no otra cosa son las constituciones políticas programáticas como la Constitución mexicana de 1917.

6.3.1. Los preámbulos constitucionales: la voluntad y los principios.

Desde la aparición de las constituciones escritas, ha sido costumbre preceder a las leyes y demás actos del poder público de una exposición previa que explica los motivos y fines de dichos actos. Esa introducción puede ser considerada como preámbulo (del latín *preambulus*: lo que va adelante), si bien este término ha sido reservado para los ordenamientos constitucionales, a fin de distinguirlos de las exposiciones de motivos que preceden a las decisiones legislativas, de los considerandos utilizados en el orden judicial y de los fundamentos administrativos.

Citemos algunos ejemplos:

A) Preámbulo de la Constitución Peruana:

El congreso constituyente democrático, invocando a dios todopoderoso, obedeciendo el mandato del pueblo peruano y recordando el sacrificio de todas las generaciones que nos han precedido en nuestra patria, ha resuelto dar la siguiente constitución...

B) Preámbulo de la Constitución Argentina:

Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.

C) Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América:

Nos, el pueblo de los Estados Unidos, con el objeto de formar una unión más perfecta, establecer la justicia, asegurar la tranquilidad interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros y para nuestra posteridad, ordenamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América.

D) Preámbulo de la Constitución Francesa de 1958:

El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos del Hombre y a los principios de la soberanía nacional tal como fueron definidas por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946.

En virtud de estos principios y del de la libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los territorios de ultramar que manifiesten la voluntad de adherirse a ella, nuevas instituciones fundadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad y concebidas con miras a la evolución democrática de los mismos.

E) Preámbulo de la Constitución de Japón (noviembre de 1946):

Nos, el pueblo japonés, actuando por intermedio de los representantes debidamente elegidos de la Dieta Nacional, determinados a asegurar para nosotros y para nuestra posteridad los frutos de la cooperación pacífica con todas las naciones y los beneficios de la libertad para toda nuestra tierra, y resueltos a evitar los horrores de una nueva guerra como resultado de la acción del gobierno, proclamamos que el poder soberano reside en el pueblo y establecemos firmemente esta Constitución. El gobierno es un mandato sagrado del pueblo, de quien deriva su autoridad; sus poderes son ejercidos por los representantes del pueblo y sus beneficios son prerrogativas del pueblo. Éste es el principio universal de humanidad sobre el cual se basa esta Constitución; rechazamos y revocamos todas las constituciones, ordenanzas y decretos imperiales que se opongan a la presente Constitución.

Nos, el pueblo japonés, deseamos una paz duradera y, profundamente conscientes de los altos ideales que controlan las relaciones humanas, hemos resuelto preservar nuestra seguridad y existencia, confiados en la justicia y la

buena fe de los pueblos amantes de la paz. Deseamos ocupar un lugar digno en una sociedad internacional que lucha por la preservación de la paz y por la abolición definitiva en el mundo de la tiranía y la esclavitud, de la opresión y la intolerancia. Reconocemos que todos los pueblos de la tierra tienen el derecho de vivir en paz, libres del miedo y las necesidades.

Creemos que ninguna nación es responsable sólo ante sí misma, sino que las leyes de la moral política son universales y que la obediencia a esas leyes incumbe a todas las naciones que sustentan su propia soberanía y justifican sus relaciones soberanas con otras naciones.

Nos, el pueblo japonés, comprometemos nuestro honor nacional en el cumplimiento de estos altos ideales y propósitos con todos nuestros recursos.

F) Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas:

Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los Derechos Fundamentales del Hombre, en la dignidad del valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del Derecho Internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, con tales finalidades a practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos, hemos decidido.

El caso México:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, carece de un preámbulo redactado conforme al patrón expuesto en los ejemplos anteriores; sin embargo, su artículo 1° podría hacer las veces de aquél⁸⁴⁴. De hecho, todo el primer Capítulo del Título Primero, es su preámbulo, pues a partir de 2011 se rubrica como “De los derechos humanos y sus garantías”. La última reforma de este artículo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, sustituye el concepto de garantías individuales por el de “*derechos humanos y sus garantías*”, dándole a la Constitución el carácter de garantía máxima e integral de los derechos fundamentales de todas las mujeres y todos los varones, que es el propósito teleológico del preámbulo de toda Carta Magna:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DOF 5 de febrero de 1917

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

VENUSTIANO CARRANZA, PRIMER JEFE DEL EJÉRCITO CONSTITUCIONALISTA, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido

⁸⁴⁴ El precepto mencionado establece: “Artículo 1° En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857.

Sobre este aspecto en especial, me parece adecuado resaltar que para el constitucionalismo no debe pasar inadvertida la compleja naturaleza de la Carta Magna, ya que si, por un lado resulta innegable su carácter esencialmente jurídico, por otra parte, su composición real, efectiva, no puede reducirse a simples enunciados de corte deontológico.

Esto es así, ya que cualquier Constitución, en cuanto "Ley Fundamental", por principio, debe atender a la organización del poder del Estado; además, debe regular la actuación de los demás poderes que existen dentro de la organización estatal, en el entendido de que los individuos no sólo forman parte del Estado, sino también de diversas organizaciones que existen dentro de éste. Lo anterior significa que además de organizar el poder del Estado al que estructura y define, la Constitución debe establecer reglas de actuación, límites y controles al desempeño de las organizaciones, sociedades y asociaciones de los individuos sometidos a su potestad.

Con razón ha dicho Francisco Fernández Segado: "En cuanto que Derecho positivo, la Constitución es norma, pero también realidad; en cuanto Constitución, es también realidad integradora; integración que se realiza históricamente. La naturaleza de la Constitución, como realidad integradora permanente y continua, como supuesto especialmente significativo de la eficacia integradora de toda comunidad jurídica, resulta evidente. Ahora bien, esta eficacia integradora no es fruto de la Constitución entendida como "un momento estático y permanente en la

vida del Estado", sino más bien de la continua creación y renovación de la dinámica constitucional."⁸⁴⁵

Sin embargo, a falta de un preámbulo explícito, como los ejemplos que quedaron transcritos, podemos decir que algunas "cláusulas pétreas tácitas" pueden señalarse como parte de los principios que dan estructura y solidez a la Constitución.⁸⁴⁶ Así tenemos, verbigracia, la soberanía y autodeterminación del pueblo, la forma de gobierno, la separación entre el Estado y las iglesias, la educación laica y obligatoria, la defensa de los derechos humanos, las libertades de expresión y de pensamiento. Respecto de estos principios, Enrique Uribe Arzate⁸⁴⁷ dice que ellos deben ser envueltos en una declaración general de inderogabilidad; y que México debe incluir un párrafo donde se pronuncie por lo que en doctrina se conoce como la cláusula de los derechos no enumerados.⁸⁴⁸

Y es que como bien dice Uribe Arzate,⁸⁴⁹ la Carta Magna está sostenida por un catálogo de principios de teoría constitucional, entre los que destacan la supremacía, fundamentalidad, permanencia, inviolabilidad y reformabilidad. Los dos primeros, permean desde la base hasta la cúspide a la totalidad de normas jurídicas; esto quiere decir que la Constitución es suprema y fundante; suprema

⁸⁴⁵ Fernández, Francisco. *Aproximación a la ciencia del derecho constitucional*, Ediciones Jurídicas, Perú, 1995, p. 140.

⁸⁴⁶ En este sentido afirmamos, coincidiendo con León Duguit, que el Catálogo de los Derechos Humanos de la Constitución Mexicana de 1917, incluidos en el Capítulo Primero del Título Primero, forman o son el preámbulo de la Constitución escrita de México.

⁸⁴⁷ Uribe, Enrique. *El sistema de justicia constitucional en México*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Serie: Conocer para decidir, Coeditores: Cámara de Diputados, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Porrúa, México, 2006, p. 40.

⁸⁴⁸ En un trabajo reciente, Edgar Carpio Marcos ha dicho que: "La cláusula de los derechos no enumerados que la Constitución actual del Perú recoge en el artículo 3º, representa sin hipérbole alguna, el punto de partida y el de culminación de cualquier intento por descifrar el régimen constitucional al que se encuentran sometidos los derechos en un ordenamiento jurídico determinado y, muy especialmente, en el caso del ordenamiento constitucional peruano. "El artículo de referencia señala:" La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, u otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del estado democrático de derecho y de las formas republicanas de gobierno." *El significado de la cláusula de los derechos no enumerados, en Cuestiones Constitucionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, julio-diciembre de 2000, p. 4.

⁸⁴⁹ *Idem*.

por encima de todos los ordenamientos que integran la pirámide jurídica; fundante porque ella es el punto de partida para la creación de cualquier disposición legal. (En ese mismo sentido, anteriormente habíamos citado el concepto de Constitución según Kelsen: como norma suprema y como norma fundante).

Agrega que por su doble carácter como ordenamiento supremo y fundante y por su contenido único, la Constitución normativa sintetiza la historia del pueblo, su presente y sus aspiraciones colectivas para el futuro. Más allá de cualquier afirmación retórica, creemos que efectivamente la Constitución mexicana condensa el pasado y lo funde con el presente; las generaciones de mexicanos que nos han precedido en el tiempo, vaciaron en el texto constitucional el proyecto de un mejor país para sus hijos; hoy, nosotros tenemos el mismo compromiso con las generaciones de mañana.

En ese sentido, en la Constitución de 1917 no sólo quedaron plasmadas las reivindicaciones de la Revolución Mexicana que vinieron a completar a las instituciones liberales de la Constitución de 1857: reforma agraria, derechos laborales, prohibición de los latifundios y monopolios, intervención económica del Estado, dominio público en sectores estratégicos y prioritarios, etc.; sino que también se consideró un proyecto de Nación basado en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Luego entonces, en los principios constitucionales que nutren a cada Constitución residen las decisiones políticas fundamentales. Estos principios que vertebran y estructuran a nuestra Carta Magna, subyacen en los diversos artículos que la conforman, sin tener ninguno de ellos una denominación clara y expresa.

Sobre este particular, Jorge Carpizo ha señalado la existencia de siete decisiones políticas fundamentales: “Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese

derecho se quiebra para convertirse en otro. Las decisiones fundamentales no son universales si no se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad. En México, las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917 son siete, a saber: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo y supremacía del Estado sobre las iglesias.”⁸⁵⁰

En ese sentido, se estima que dichas decisiones políticas fundamentales deben denominarse principios constitucionales o cláusulas pétreas tácitas, porque a pesar de su existencia, nuestra Constitución no las ha recogido de manera expresa. Y es que como hemos visto, en algunas constituciones de otros países sí existe declaración inequívoca sobre el particular.⁸⁵¹ El que aceptemos que la Constitución contiene “decisiones políticas fundamentales”, no significa que abduquemos en nuestra tesis acerca de que la Constitución es un conjunto de procesos políticos fundamentales que dan lugar a aquellas decisiones; así, la Constitución es la política y la historia, la norma y la realidad; es la expresión sintética del sistema político nacional.

Por lo que hace a la supremacía del Estado sobre las iglesias, calificada por Carpizo como una de las decisiones políticas, no se puede dejar de mencionar el papel de la iglesia (particularmente la católica) como factor real de poder y, por lo tanto, como un actor de los procesos políticos fundamentales del Estado. Las relaciones entre el Estado y la iglesia dentro del tema del desarrollo democrático nacional, han sido siempre un tema sustancial en la historia de México. Sin embargo, pueden distinguirse diversas etapas por las que se ha transitado en este tema, todas ellas marcadas siempre por la indiscutible disputa por el poder político, que en mayor o menor medida, se ha dado entre las dos instituciones. La primera de estas etapas (época colonial), se caracteriza por una participación formal de la Iglesia Católica en los asuntos de gobierno, dada la fusión de la

⁸⁵⁰ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, Porrúa-UNAM, México, 1994, p. 91.

⁸⁵¹ Uribe, Enrique. *op. cit.*, p. 42.

misma con la Corona, bajo la idea del poder divino que desciende sobre los monarcas.

En el momento en que el país comienza su vida independiente ambas instituciones se enfrentaron abiertamente disputándose el control político, lo cual fue una constante a lo largo del siglo XIX; pero, la influencia de la iglesia católica seguía manifestándose considerablemente, muestra de ello es la importancia que de ellas reflejaron las primeras constituciones nacionales, al otorgarle el carácter de religión oficial. En este entendido, otra de las etapas se marca por el inicio de las determinaciones gubernamentales de separar las decisiones del Estado del intervencionismo religioso, cuando en 1833 se expidieron algunas medidas importantes de orden secularizador, se sustituye a la iglesia del ramo educativo, se suprime la coacción civil de los diezmos y se nacionalizan algunos bienes de la iglesia; pero, es hasta iniciada la Revolución de Ayutla, en que se logra una verdadera separación entre el Estado y la Iglesia, con la expedición de la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación, Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos, Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, entre otros ordenamientos que, en su conjunto, constituyeron las conocidas “Leyes de Reforma”.

La Constitución de 1857 se nutre de varias tesis liberales en la materia, quedando sobreentendida la libertad de cultos al no hacer mención de la religión católica como oficial; además, se limita a la iglesia su capacidad de adquirir bienes, permitiéndoles solamente la posesión de aquellos que fuesen necesarios para el ejercicio del culto. Por su parte, la Constitución de 1917 argumentó la insuficiencia de proclamar la separación del Estado y la Iglesia, sosteniendo la necesidad de negar, además, la personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas, despojándolas así de cualquier carácter colectivo frente al Estado; suprimiendo los derechos políticos a los ministros de culto y prohibiendo la participación de las agrupaciones y sus miembros en materia política; asimismo, se estableció la educación laica y la prohibición de los actos de culto externo.

Estas normas tuvieron dificultades de aplicación por la postura férrea de la iglesia católica y su abierto enfrentamiento con el gobierno, hasta la expulsión realizada en 1923, por el Presidente Obregón de un delegado apostólico, así como la expedición de la “Ley Calles” que tipificaba como delitos a varios actos relacionados con el culto público, desembocaron en la “revolución cristera”, cuyo fin se logró con “arreglos” (*modus vivendi*) que, según Fernando González⁸⁵², consistieron en establecer un modo de convivencia en el que no se aplicaba a rigor la ley secundaria, sin que el texto constitucional cambiara. A partir de entonces, se puede hablar de una nueva etapa distinguida por la tolerancia de los gobernantes mexicanos en su relación con la iglesia que se combinaba con el respeto a las disposiciones constitucionales de carácter laico y una posición férrea respecto de los campos de actuación civil y política de las organizaciones religiosas y sus miembros.

La situación descrita empezó a cambiar, para marcar una nueva etapa, a partir de los acercamientos iniciales de los gobiernos mexicanos con el Estado Vaticano y con las máximas autoridades de la iglesia católica, hasta que en enero de 1992, se aprueban las reformas constitucionales a los artículos 3°, 5°, 24, 27 y 130 constitucionales, resultado de diversas iniciativas presentadas ante la Cámara de diputados por los grupos parlamentarios del PRI (1991), PRD (1990) y PAN (1987). Unos meses después (julio de 1992) se aprueba la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, mediante la cual se establecen los nuevos principios en materia religiosa, entre los que destacan:

- *Personalidad jurídica*. Se crea constitucionalmente la figura de asociación religiosa (inciso a) de la artículo 130), que comprende no solamente a las iglesias, sino a cualquier tipo de agrupación religiosa, otorgando igual situación jurídica a cualquier culto, sin que la iglesia católica adquiriese relevancia alguna. Por su parte, la ley reglamentaria estableció los requisitos para constituir una asociación

⁸⁵² González, Fernando. “Estado y Clero en México” en *El nuevo Estado mexicano*, Tomo IV, Estado y Sociedad, Nueva Imagen, México, 1992, p. 14.

religiosa, los cuales consistieron en: 1) Tener como actividad preponderantemente la observancia, práctica, propagación, o instrucción de una doctrina religiosa o de un cuerpo de creencias religiosas; 2) Haber realizado actividades religiosas en la República Mexicana por un mínimo de 5 años y contar con notorio arraigo entre la población, además de haber establecido su domicilio en la República; 3) Aportar bienes suficientes para cumplir con su objeto; 4) Contar con estatutos en los términos de ley; y, 5) Haber cumplido lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 27 de la Constitución, para la adquisición de bienes.

Ya con personalidad jurídica, las iglesias constituidas en asociaciones, se hacen sujetos de derechos y obligaciones, entre los que destacan la facultad para celebrar todo tipo de actos jurídicos para el cumplimiento de su objeto; participar en la constitución, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, educativas y de salud; y, usar en forma exclusiva los bienes propiedad de la nación destinados para fines religiosos. Ahora bien, la ley secundaria (Art. 29) establece una serie de limitaciones y prohibiciones que condicionan el desarrollo de las actividades de las asociaciones religiosas, entre las que destacan: 1) Asociarse con fines políticos, así como realizar proselitismo o propaganda de cualquier tipo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política algunos; 2) Agraviar a los símbolos patrios o de cualquier modo inducir a su rechazo; 3) Adquirir, poseer o administrar las asociaciones religiosas, por sí o por interpósita persona, bienes y derechos que no sean, exclusivamente, los indispensables para su objeto, así como concesiones de la naturaleza que fuesen; 4) Promover la realización de conductas contrarias a la salud o integridad física de los individuos; 5) Ejercer violencia física o presión moral, mediante agresiones o amenazas, para el logro o realización de sus objetivos; 6) Ostentarse como asociación religiosa cuando se carezca del registro constitutivo otorgado por la Secretaría de Gobernación; 7) Destinar los bienes que las asociaciones adquieran por cualquier título, a un fin distinto del previsto en la declaratoria de procedencia correspondiente; 8) Desviar de tal manera los fines de las asociaciones que éstas pierdan o menoscaben gravemente su naturaleza religiosa; 9) Convertir un acto

religioso en reunión de carácter político; Oponerse a las Leyes del País o a sus instituciones en reuniones públicas; 9) Realizar actos o permitir aquellos que atenten contra la integridad, salvaguarda y preservación de los bienes que componen el patrimonio cultural del país, y que están en uso de las iglesias, agrupaciones o asociaciones religiosas, así como omitir las acciones que sean necesarias para lograr que dichos bienes sean preservados en su integridad y valor; y, 10) La comisión de delitos cometidos en ejercicio de su culto o en sus instalaciones.

- *Régimen patrimonial.* Se aplica el mismo principio contenido en la Constitución de 1857 y que es suprimido en la original de 17, consistente en la posibilidad de que las asociaciones religiosas posean los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria establece un mecanismo de control por parte de la autoridad respecto de los bienes que adquieran las asociaciones religiosas (Art. 17); de este modo, la Secretaría de Gobernación (ministerio del interior) resuelve sobre el carácter indispensable de los bienes inmuebles que pretendan adquirir por cualquier título, para tal efecto emite declaratoria de procedencia cuando se trate de cualquier bien inmueble; en cualquier caso de sucesión, para que una asociación religiosa pueda ser heredera o legataria; cuando se pretenda que una asociación religiosa tenga el carácter de fideicomisaria, salvo que la propia asociación sea la única fideicomitente; y, cuando se trate de bienes raíces respecto de los cuales sean propietarias o fideicomisarias, instituciones de asistencia privada, instituciones de salud o educativas, en cuya constitución, administración o funcionamiento, intervengan asociaciones religiosas por sí o asociadas con otras personas.

Finalmente, un derecho adicional de carácter patrimonial que poseen las asociaciones religiosas consiste en el goce y disfrute de los bienes propiedad de la nación que se encuentren ocupando, siempre que sean destinados a fines religiosos.

- *Libertad religiosa.* Contenida en el artículo 24 constitucional, la libertad de culto encierra un conjunto de libertades particulares que consisten principalmente en: la libertad para tener creencias, para no tenerlas y para dejar de tenerlas; la libertad para manifestar las creencias y para no ser obligado a hacerlo; la libertad para no ser obligado a manifestar preferencias religiosas ni para ser discriminado por motivo de las mismas; la libertad para asociarse con motivos religiosos y para dejar de asociarse; la libertad de celebración de culto privado en los domicilios de los creyentes sin ser objeto de regulación alguna; la libertad de celebración de culto público en forma ordinaria en los templos; y, la libertad de culto público extraordinario.⁸⁵³ Con el fin de garantizar estos derechos se realizaron varias adecuaciones constitucionales, estableciendo que el Congreso no podrá dictar leyes mediante las que se favorezca o se prohíba religión alguna; que las autoridades tienen prohibido intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas; y, la supresión de la prohibición que existía sobre la profesión de los votos religiosos.

- *Situación jurídica de los ministros de cultos.* En este tema la reforma pasó de un marco de prohibiciones absolutas a uno de tolerancia y permisos, retribuyendo algunos derechos políticos a los ministros de culto religioso como el de voto activo (pueden votar); por lo que hace al pasivo (posibilidad de ser votados), se concede de forma restringida, ya que se exige una separación del ministerio religioso de cuando menos cinco años. La apertura política a los ministros ha provocado un abuso de las iglesias, observándose activismos políticos intensos que podrían ser contraproducentes en las relaciones con el Estado. Por lo que se refiere a la situación personal de los ministros, se les limita el derecho de heredar por testamento, en los casos en que se hayan desempeñado como auxiliares o consejeros espirituales del testador y no tengan parentesco con él dentro del cuarto grado; asimismo, la ley reglamentaria establece la obligación para las asociaciones religiosas de registrar el número y

⁸⁵³ Cfr. Palacios Alcocer, Mariano. "Reforma constitucional en materia Religiosa", *Relaciones del Estado con las iglesias*, Porrúa, México, 1992, p. 257.

nombre de sus ministros, así como dar aviso de quienes renuncien o se separen de dicho ministerio.

Así, el Estado mexicano se encamina a su plenitud soberana no sólo por haber superado los avatares de sometimientos extranjeros, sino también cuando logra empezar a resolver el conflicto con las iglesias y el establecimiento de reglas de convivencia sanas y respetuosas. Si bien la relación Estado-Iglesia no se puede encuadrar como un proceso político fundamental de expresión continua, sí lo es en la medida que los efectos de las decisiones tomadas al respecto, repercuten en la consolidación de la vida democrática del país.

6.4. El paradigma federalista.

6.4.1. Características del federalismo mexicano.

Como ya vimos someramente al inicio de este capítulo, nuestro país se constituyó con el carácter de federal en el Acta Constitutiva de 1824, en virtud de la cual las entidades crearon una República representativa, popular y federal. Por ende, los constituyentes dispusieron que los estados crearan jurídicamente una Federación, al haber formulado los diputados un Pacto Federal.

Opinan Carbonell y Salazar: “desde un punto de vista histórico debe señalarse que el sistema federal fue adoptado por primera vez en México en la Constitución de 1824, la cual, en su artículo 4, señalaba que “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la Federación. Durante el siglo XIX el federalismo mexicano sufrió, como casi todas las demás instituciones del país, varias embestidas. Tanto el desorden fiscal que producía la duplicidad de impuestos y las trabas arancelarias entre las entidades federativas, como la presencia de cacicazgos locales, dieron lugar a movimientos que promovían revertir el modelo federal para convertir a México al centralismo. [...], el

tema del federalismo fue una cuestión central de la disputa entre los partidos políticos existentes en ese tiempo. Los liberales luchaban por la implantación y mantenimiento del federalismo, mientras que los conservadores tenían por bandera el centralismo, mismo que lograron que se llegara a reconocer en algunos documentos constitucionales del siglo pasado.”⁸⁵⁴

a) El federalismo mexicano, modelo de organización.

En ese sentido, es claro que el sistema federal es un modelo organizativo del poder, profundamente vinculado a nuestro origen histórico, pues nuestro alto ordenamiento jurídico llamado Constitución Federal, sólo pudo lograrse federalizando la administración de justicia, la toma de decisiones y la distribución de los recursos económicos.⁸⁵⁵

Así, a través del devenir histórico, contemplamos como el sistema federal ha permanecido en nuestro sistema jurídico hasta culminar en la Constitución vigente, realizada para instituir la legalidad de la Revolución Mexicana de inicios del siglo pasado. Más de 176 años de federalismo, de los 200 de vida independiente que tiene nuestro país, nos indican que el sistema federal mexicano está profundamente enraizado en nuestro ser político, y es uno de los postulados con mayor prestigio histórico: por los hombres que lo han enarbolado, por las soluciones que ha aportado y porque en los hechos es un esquema democratizador y participativo, en una nación que ha tendido a la concentración y centralización del poder.⁸⁵⁶

Ahora bien, como ya expusimos con anterioridad, la Constitución Federal vigente de 1917 establece, en su parte orgánica, los fundamentos de la soberanía

⁸⁵⁴ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. *División de poderes y régimen presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p. 98.

⁸⁵⁵ Varios, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/ Porrúa, México, 1992, t. 11, p. 1435.

⁸⁵⁶ Alemán Velasco, Miguel. *La Revolución Federalista*, Editorial Diana, México, 2004, p. 2.

nacional y la forma de gobierno de la República Mexicana, que se constituye y organiza por voluntad del pueblo, en forma representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. De este modo, los Poderes de la Unión y los propios de las entidades federativas, actúan como partes integrantes de la Federación en los términos que establece nuestra Ley Superior.

Estos principios fundamentales mencionados, como cualesquiera de los que fija la Constitución de la República, deben enlazarse de manera lógica con el contenido de otros preceptos de igual jerarquía, relacionados en cuanto al objeto específico de regulación, con el fin de procurar una interpretación armónica sobre la aplicación de normas constitucionales.

Al respecto, Emilio O. Rabasa en su *Historia de las Constituciones Mexicanas* señala: "concluyendo, la Constitución (de 1917) contiene una idea, una ideología y un ideal:

- La idea: establecer el orden social mexicano, bajo una Constitución suprema.
- La ideología: el sistema federal.
- El ideal: la democracia."⁸⁵⁷

Estos son elementos de orden histórico y sociológico a los que diversos tratadistas se refieren para calificar al sistema federal en concordancia con la etimología del concepto Federación, cuyo significado es el de alianza o unión.

La Constitución escrita o formal es esencialmente la forma en que se organiza el Estado y asume sus responsabilidades frente a los gobernados, formulando jurídicamente sus derechos humanos, sociales y políticos. Habida cuenta del artículo 133, el texto constitucional norma a las entidades

⁸⁵⁷ Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, p. 104.

federativas.⁸⁵⁸ De una revisión general a nuestra Carta Magna, podemos observar que existen referencias explícitas a las facultades de las entidades federativas en los artículos 2, 3, 17, 18, 21, 26, 27, 28, 31, 36, 40, 41,42, 43, 45, 48, 53, 55, 56. 62, 73, 79, 99, 102, 103, 104, 105,106, 107, 110, 111, 115, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 130, 133 y 135 constitucionales, entre otros. También, como ya expresamos con antelación, el núcleo de nuestro sistema de gobierno se encuentra en el artículo 40 de la Constitución de 1917 que dispone: "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." En tal sentido, no está por demás recordar que la Federación es más que la simple suma de las entidades federativas y que federalismo es esencialmente la creación sistemática de una solución política y un esquema de división territorial de funciones, una división de poderes vertical en el que coexisten autoridades con diferentes responsabilidades frente al ciudadano, que en todo momento tiene ante sí a un poder público único con autoridades de diversos niveles de gobierno, cada una con obligaciones establecidas específicamente por una norma jurídica. El régimen federal, como solución pacífica, cohesiona a la Nación, rompe ataduras autoritarias centralistas, vincula a partes distintas y distantes de un todo territorial cultural, genera autonomías gubernamentales y administraciones descentralizadas y asegura e impulsa el desarrollo regional integral y sustentable.

En el sistema federal la noción de soberanía aplicada a los estados no es ociosa. La organización territorial heredada del gobierno español permitió formar los estados atendiendo a las particulares necesidades locales. Cada entidad aspiraba a materializar sus decisiones en su propio ámbito territorial. De este modo, la capacidad decisoria de cada uno de los estados de la República constituye una forma limitada de soberanía. Y ello no es un contrasentido; la unidad de la República se conserva prácticamente por esa característica.⁸⁵⁹

⁸⁵⁸ Alemán Velasco, Miguel. *op. cit.*, p. 2.

⁸⁵⁹ *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, Tomo VI, p. 98.

Por ende, el sistema jurídico mexicano contiene tres ámbitos de normatividad, el federal, el estatal y el municipal, cada uno con su jerarquía, procedimientos y singularidades, teniendo por elemento unificador el acatamiento a la Constitución de la Federación.⁸⁶⁰

El proceso para arribar a este sistema no fue un asunto menor —ni lo sigue siendo hasta ahora—, ya que en la coexistencia de diversas autoridades no es fácil establecer qué corresponde a cada una de ellas. Así, nuestro país establece un sistema residual, originado en el surgimiento de los Estados Unidos de América, que dio así respuesta a lo señalado por el Gral. George Washington en la carta con la que remitió el proyecto de Constitución al Congreso de Filadelfia el 17 de septiembre de 1787: "Es manifiestamente imposible que el gobierno de estos estados asegure a cada uno todos los derechos de una soberanía independiente y provea, no obstante, a los intereses y seguridad del conjunto. Los individuos que ingresan en una sociedad tienen que renunciar a una parte de su libertad para conservar la restante. La magnitud del sacrificio dependerá tanto de la situación como del propósito que se persiga. Siempre será difícil trazar con precisión el límite entre los derechos que habrán de abandonarse y aquellos que será posible conservar."⁸⁶¹

De ahí entonces que se deduzca con certeza que el constituyente de 1824, siguiendo el modelo de la primera constitución escrita de la historia —la aún vigente norteamericana de 1787—, estableciera en la nuestra un sistema residual

⁸⁶⁰ Dicen Carbonell y Salazar: "El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustentividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas. Es una variante más del exuberante pluralismo de las sociedades actuales, pluralismo territorialmente definido en el caso mexicano, que da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes de derecho. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el federalismo se manifiesta a través de la descentralización normativa, la cual se refiere a la estructura espacial o geográfica de un ordenamiento, es decir, "a la organización o articulación del ámbito de validez del orden jurídico." *op., cit.*, pp. 99-100.

⁸⁶¹ Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., *op., cit.*, p. 387.

en el que todo lo no dispuesto para las autoridades federales se entiende atribuido a las autoridades locales de los estados que integran la Federación.⁸⁶²

Sin embargo, como lo advierten Carbonell y Salazar: “Si bien, el modelo federal de la Constitución fue copiado de la Constitución norteamericana, en el caso de México, al revés de como sucedió en el país de origen, el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del período colonial —implantando el llamado federalismo “segregativo” o “descentralizador”—.”⁸⁶³

El federalismo "se trata de una cesión de competencias hacia arriba, lo que explica constitucionalmente y políticamente la idea más contemporánea de las facultades residuales existentes en los estados federales".⁸⁶⁴ Este equilibrio lo define Carlos Fuentes cuando asevera que: "la descentralización no nos debilita, nos fortalece potenciando las inmensas reservas de talento local en cada pueblo, cada ciudad, cada estado de México".⁸⁶⁵ El federalismo no altera la naturaleza del poder público, únicamente lo divide. "La descentralización se enlaza con el problema del poder: lo descentralizado es el poder. Con todo, mirándolo más de cerca, parece que la forma federal o unitaria del estado atañe al poder mejor que al propio Estado."⁸⁶⁶

Alexis de Tocqueville, en su obra *Democracia y pobreza*, hace referencia a la importancia de definir los límites de la administración pública, haciendo hincapié

⁸⁶² “El artículo 124 constitucional dispone que todas las facultades que no estén *expresamente* concedidas a los poderes federales se encuentran “reservadas” a los Estados. Aunque —como ya se dijo— el sistema federal aparece en el constitucionalismo histórico mexicano desde 1824, no es sino hasta 1842 cuando aparece una norma con un contenido semejante al texto del artículo 124 vigente. En el artículo 124 se establece a favor de las entidades federativas una competencia que podríamos llamar *residual*, teóricamente muy amplia.” *op. cit.*, p. 103-104.

⁸⁶³ *Idem*, p. 99.

⁸⁶⁴ Elazar, Daniel J., *Federalism as Grand Design: Political Philosophers and the Fed Principle*, University Press of América/Center for the Study of Federalism, Boston, 1988.

⁸⁶⁵ Fuentes, Carlos, *et al.* Los compromisos con la nación, Plaza y Janés, México, 1996.

⁸⁶⁶ Dabin, Jean. *Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía Política*, UNAM, México, p. 328.

en la tiranía de la mayoría que provoca la centralización burocrática, debido a que el fallo electoral de la democracia extiende un cheque en blanco al mandatario. "En la medida que el desarrollo económico avanza, más dinero que gastar por el gobierno significa mayor intervención estatal en la vida social, más decisiones escapan a los afectados, más poder, más centralización y más burocracia para aplicarlas."⁸⁶⁷

Adicionalmente a las competencias residuales de los Estados que configura el sistema federal, los Estados carecen de competencia para ciertas materias reservadas a la Federación, así como otras que ejercen de manera concurrente con ella. Dicen Carbonell y Salazar: "Por lo que hace a las prohibiciones a las entidades federativas, éstas pueden ser absolutas o relativas. Son prohibiciones absolutas aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y que se enumeran en el artículo 117 constitucional. Son prohibiciones relativas aquellas en las que la actuación de las entidades federativas está subordinada a la autorización del Congreso de la Unión, las cuales se encuentran previstas en el artículo 118 constitucional. En este último caso, la autorización del Congreso —a través de una ley marco o ley-base, si fuera el caso, o a través de un decreto si se tratara de una autorización de carácter singular y concreta— es condición necesaria para la existencia y parámetro de validez de las normas que, con posterioridad, dicten las entidades federativas. Excepcionalmente la Constitución prevé una alteración de la distribución competencial genérica descrita, al establecer en determinadas materias una concurrencia entre las autoridades federales, las estatales y las municipales —lo que Gustavo Zagrebelsky ha llamado "paralelismo de las competencias"— son las llamadas facultades *coincidentes* o concurrentes, que se ejercen simultáneamente por la Federación, por los Estados y por los municipios."⁸⁶⁸

⁸⁶⁷ Tocqueville, Alexis de. *Democracia y pobreza*, Editorial Trotta, Madrid, 2003.

⁸⁶⁸ Carbonell y Salazar. *op. cit.*, p. 105-106.

La propia inercia centralista en la que México se ha desarrollado y el hecho de que las competencias federales que expresamente contiene el texto constitucional, no encierran la totalidad de las mismas, ocasiona el acotamiento progresivo del universo de decisión de las entidades federativas. Basado en la anterior afirmación, Felipe Tena Ramírez bautizó al sistema nacional como “federalismo a la mexicana”, el cual muestra dos aspectos distintivos relevantes, con los que no necesariamente coincide, o que han venido sufriendo alteraciones significativas:

1. En nuestro federalismo, la constitucionalmente establecida soberanía de los estados no es tal, sino que se puede traducir en potestad autónoma.
2. Que en los hechos hay dos tipos de facultades para el gobierno federal: las explícitas (contenidas en el artículo 124 y en el resto del texto constitucional); y, las implícitas (teóricamente sólo pueden justificarse con el hecho de que sirvan para el ejercicio de una facultad explícita).

Tenemos, pues, en nuestro derecho constitucional un sistema estricto que recluye a los poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73 (actualmente fracción XXX), que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas.

Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.⁸⁶⁹

La existencia de las facultades implícitas en el sistema federal norteamericano se ha explicado y justificado desde Madison con el argumento de que un fin determinado y general justifica los medios que se utilicen para

⁸⁶⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. 23ª, Edición. México, 1989, pp.115-116.

alcanzarlo, axioma al que puede otorgarse validez siempre y cuando se observen los siguientes presupuestos esenciales, según Tena Ramírez:⁸⁷⁰

- La existencia previa de una facultad explícita, la cual quedaría estéril en el caso de que no se diera la de índole implícita.
- El carácter dependiente que adquiere la facultad implícita respecto de la explícita, así como el reconocimiento fundado de dicha condición, por parte del Poder Legislativo.

En el caso de México, el axioma y las condiciones han rebasado sus límites con la introducción de las disposiciones de la actual fracción XXX del artículo 73 constitucional, en la que se constituyó el fundamento amplísimo para que, prácticamente todas las materias legislables pudieran ser competencia del Congreso de la Unión y, por lo tanto, de carácter federal.

Por otra parte, el sistema residual de distribución de competencias entre las entidades federativas (estados) y la Federación, tiene otra excepción, las denominadas facultades concurrentes que, concebidas también por el federalismo norteamericano, corresponden a la posibilidad de que un estado pueda hacer uso de determinada facultad que en principio estaba reservada a la autoridad federal, pero que ésta no hubiese ejercido. La facultad de la entidad (estado), así como los actos que de ella se deriven serán válidos hasta en tanto la Federación no ejerza su competencia. Sin embargo, en nuestro federalismo, por cuestiones de semántica y de práctica, las facultades concurrentes como tales no existen, en realidad son “coincidentes”, es decir, se dan en aquellas materias en las que se reúnen para su ejercicio todos los niveles de gobierno, de conformidad con bases generales de actuación para cada uno de ellos, que se otorgan en el ámbito federal. Se refieren más a una coordinación desde los ámbitos legislativo y administrativo, para realizar determinadas acciones que encuentran su

⁸⁷⁰ *Idem.*

fundamento en leyes marco, cada vez más frecuentes, en las que se dictan los principios generales de actuación.

b) El federalismo fiscal y financiero.

Si en algún momento el debate por el federalismo resulta más acendrado, ello se ve reflejado en los aspectos relacionados con la elaboración, presentación y aprobación de las iniciativas que el Presidente de la República envía al Congreso de la Unión para su aprobación, de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y las misceláneas fiscales, pues, como señaló con tino Alexander Hamilton, "el dinero está considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, como tal sostiene su vida y movimientos y lo capacita para cumplir sus funciones".⁸⁷¹

En esta actual etapa de problemas económicos que padecen México y buena parte de los países del planeta, no es de asombrar que las propuestas de reforma fiscal que plantea el Ejecutivo Federal, difundidas mediante costosas y prolongadas campañas mediáticas en el contexto de una economía recesiva sujeta a una férrea competencia internacional, en la que es mayor la oferta laboral que la demanda, que millones de jóvenes egresan de centros de estudios superiores, sin que existan oportunidades satisfactorias para que la mayoría alcance su objetivo final. Lo que sí es de llamar la atención, es que no existan proyectos en los que se incluyan consideraciones de orden constitucional sobre una nueva distribución de facultades tributarias entre los diversos órdenes de gobierno.

Nos parece evidente que el modelo tributario vigente debe rediseñarse para modificar el excesivo centralismo en la imposición de contribuciones. Es necesario que los gobiernos de las entidades federativas financien sus gastos públicos y se fortalezca genuinamente el desarrollo de las economías regionales. Pero antes de

⁸⁷¹ Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., *op. cit.*, p. 119.

identificar las fuentes de una mayor recaudación, es necesario primero acordar su margen conceptual, determinar la amplitud jurídica de la propuesta de reforma y articular las fuentes de recaudación que se deben instaurar en una nueva coordinación hacendaria entre el gobierno central y las entidades federativas.⁸⁷²

Analizada la fórmula residual establecida en el artículo 124, nos percatamos que la Constitución Federal no establece facultades tributarias expresas para los estados, como sí lo hace para la Federación y los municipios, inclinándose con ello por el mecanismo de fijar condiciones y restricciones a las entidades. Nuestro sistema competencial, desde la óptica de su interpretación, no debería representar un problema, a la luz del análisis de su origen, ya que está inspirado en la Décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, ratificada en 1791, que señala que los poderes que la Constitución no delega ni prohíbe a los estados, quedan reservados a los estados o al pueblo.

Para ello, conviene recordar que en la historia del constitucionalismo mexicano, la fórmula del artículo 124 vigente estuvo presente en el debate de los diversos proyectos de Constitución desde los años de 1856 y 1857, cuando se incorporó el vocablo “expresamente” para acotar las facultades que se conferían al gobierno federal, con lo que el referido precepto asumió una condición de mayor limitación a los Poderes de la Unión, si se le compara con el dispositivo homólogo previsto en la Constitución americana.⁸⁷³

También recordemos que la fracción IV del artículo 74, originalmente establecía la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de: "Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél." Mediante sucesivas reformas ocurridas en los años de 1977, 1982, 1987, 1993, 1999, 2004 y 2008, el inicial párrafo único

⁸⁷² Alemán Velasco, Miguel. *op. cit.*, p. 9. Véase igualmente la Iniciativa que sobre la materia presentó en el Senado su Presidente, el Senador Manlio Fabio Beltrones, *Gaceta del Senado*, de fecha 10 de marzo de 2011.

⁸⁷³ *Idem.*

de esta fracción vio aumentado su texto —que actualmente se integra por cinco párrafos—, incorporando nuevas atribuciones a este cuerpo colegiado en el siguiente sentido: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo...”, además de los plazos para que el Ejecutivo Federal haga llegar las iniciativas Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto, disponer que la Cámara de Diputados reciba la Cuenta Pública del año anterior, y la creación de la entidad de fiscalización superior de la Federación, que apoya a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública.

La redacción original de los preceptos comentados fue cuestionada a partir de la reforma constitucional de 1942, que estableció un listado expreso de materias sobre las cuales se facultó a la Cámara de Diputados para imponer contribuciones, habiéndose considerado que al haberse creado este listado de potestades tributarias para el gobierno central, éste sólo podía ejercer facultades en materias que estuvieren comprendidas de forma específica en la Constitución. Sin embargo, con base en las denominadas facultades implícitas que el Constituyente estableció en la original fracción XXXI del artículo 73 —texto reubicado sin modificaciones en la fracción XXX, por efecto de la reforma de 1942— es que se han reconocido extensas facultades tributarias a los Poderes de la Unión. La interpretación de este dispositivo, al decir de Tena Ramírez, resulta ser por donde los Poderes federales quedan en posibilidad de ejercer facultades que, según el sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados.⁸⁷⁴

Es el caso que, en diversos juicios de amparo que demandaron la inconstitucionalidad de ciertos impuestos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de su facultad interpretativa de la Carta Magna, por vía jurisprudencial, resolvió a partir del análisis del artículo 73 fracciones VII, XXIX y

⁸⁷⁴ *Ibidem*, p. 11.

XXX, la plena constitucionalidad de las amplias facultades de que hoy goza el gobierno federal para imponer contribuciones. Así, la Corte ha resuelto que la Federación posee facultad para imponer contribuciones al tenor de las disposiciones previstas en la fracción XXIX del artículo 73, aclarando que esto no es una limitante de las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes impositivas en rubros no señalados en esa fracción, en razón de que la fracción VII del mismo numeral lo autoriza, sin restricción alguna, para proceder a la imposición de cualquier contribución que juzgue necesaria a fin de cubrir el presupuesto, al tiempo que la fracción XXX le otorga la posibilidad de "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

Por ende, las leyes han seguido el camino de la interpretación constitucional, de donde resultaría inmerso el capítulo relativo a detallar las mecánicas centralistas del sistema jurídico mexicano y el acotamiento y disminución de las atribuciones de los estados y municipios. En consecuencia, la tendencia marca una merma casi tajante de la soberanía tributaria de las entidades federativas, impidiéndoles la posibilidad de establecer, mediante sus respectivas legislaciones, mecanismos para proveer sus haciendas públicas. El caso de los municipios es equivalente, en cuanto lo desarrollan sus actividades en un sistema político y jurídico predominantemente centralista.

Por falta de negociación y ausencia de consensos, hemos visto malograrse las iniciativas para reformar el sistema hacendario mexicano, evitando su simplificación y perfeccionamiento, no obstante es evidente que, habida cuenta de la Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, existe la más absoluta de las coincidencias en que el Estado Mexicano debe reformular su capacidad de gravar justa y proporcionalmente la riqueza que se genera en su territorio, y que deben redistribuirse los recursos y las atribuciones de tres niveles

de gobierno.⁸⁷⁵ El complemento obligado de este análisis es reconocer que las entidades federativas actúan complacientemente ante el gobierno federal, pues políticamente es más redituable formar parte de un sistema distributivo de recursos federales, que de uno recaudatorio, más difícil técnicamente y menos gratificante en términos de opinión pública.

La naturaleza evolutiva del federalismo mexicano ha estado determinada por la política nacional. Nuestro federalismo se ha modificado a lo largo de la historia, pues no es, no ha sido ni será un proceso acabado. Tenemos la cultura política para seguir adelante. Es momento de revisar con seriedad el marco jurídico del federalismo mexicano y toda la Constitución Federal. Después de todo, "probablemente nuestra Ley Suprema es la segunda Constitución más antigua del mundo. La primera es la de los Estados Unidos y, hasta hace poco, ocupaba el segundo sitio la de Argentina (1835), renovada totalmente en 1995, correspondiendo entonces a la Constitución Mexicana el decanato, por lo menos en América Latina."⁸⁷⁶

El avance de las instituciones y el Estado de Derecho proyecta desde ahora las bases que se han ido solidificando para revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una federalización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la administración pública, el combate a las disparidades regionales y la revisión de los marcos institucionales, con el propósito último de fortalecer a la República.⁸⁷⁷

El federalismo es un paradigma de división de poderes, responsabilidades y beneficios. "La doctrina de la separación de poderes es la teoría de los frenos y contrapesos en el ejercicio del poder. Una auténtica separación de poderes no

⁸⁷⁵ *Ibid*, p. 12.

⁸⁷⁶ Varios, *Una nueva constitucionalidad*, 1ª. reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, p. 229.

⁸⁷⁷ *Idem*, p. 13.

trata de crear estancos o parcelas de poder, sino poderes entrelazados y jurisdicciones superpuestas. Esto es, no analiza qué le toca a cada uno de manera exclusiva, sino qué les corresponde compartir sin que uno predomine sobre otro⁸⁷⁸, lo que es totalmente aplicable al régimen federal. No se trata de analizar qué orden de gobierno debe prevalecer. Ante la crisis de la inequidad y disfuncionalidad del esquema centralista de recaudación y aplicación del gasto, el debate debe centrarse en la necesidad de que México se fortalezca, más allá de los intereses particulares de cada una de sus instancias gubernamentales y de los detentadores temporales del poder. Esto es, la oportunidad consiste en acordar, más allá de la ideología, una nueva ecuación jurídica para el progreso.

c) *Federalismo y transparencia.*

Asimismo, en un afán de fortalecer el federalismo, se estima que otro rubro importante a considerar es el sistema de rendición de cuentas. La incidencia de irregularidades administrativas es menor en los países que cuentan con marcos normativos que permiten comprobar la transparencia del ejercicio gubernamental. En aquellos gobiernos que mantienen un alto nivel de centralización y discrecionalidad, el nivel de corrupción es más alto que en los que tienen un sistema federal y de rendición de cuentas entre órdenes de gobierno. Un obstáculo considerable para el avance de estos sistemas es el nivel de corrupción que se registra, promovido en forma señalada como sujeto pasivo, por la ambición de grandes corporaciones internacionales.⁸⁷⁹ México posee la ventaja relativa de su federalismo y de su pacto federal (la Constitución de 1917), en el que se estipula como derecho fundamental (artículo 6°) el acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos a cargo de organismos especializados, tanto a nivel federal (IFAI), como de las entidades federativas. De igual manera, la

⁸⁷⁸ Hurtado, Javier. *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, Universidad de Guadalajara/Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 73.

⁸⁷⁹ De acuerdo con el reporte anual de Transparencia Internacional, de 133 naciones analizadas, hay niveles de corrupción alarmantemente altos en los países ricos en petróleo con bajo nivel de desarrollo económico como Nigeria, Angola, Azerbaiján, Indonesia, Kazajstán, Libia e Irak. (<http://www.transparency.org/pressreleases archive/22003.10.07.cpi.es.html>).

Constitución Federal obliga a los estados a contar con entidades autónomas de fiscalización (artículo 116).

Adicionalmente, no resulta ocioso recordar que una de las condiciones más notables es la que previene que la estructura federal no debe estar bajo el control discrecional de ningún orden de gobierno. La sola existencia de poderes discrecionales de los gobiernos federales ocasiona distorsiones en los efectos deseados de las políticas públicas de carácter general.⁸⁸⁰

d) El federalismo en el marco internacional comparado.

Ante la importancia del concepto que abordamos, es de reconocerse que el federalismo se estudia cada vez más en diversas partes del mundo. "El estudio de la integración política ha ocupado una posición importante en la agenda de la ciencia política contemporánea. Curiosamente, sin embargo, la relación entre federalismo e integración política ha sido casi totalmente ignorada, y no sólo en la teoría sino también en los estudios de integración de sistemas federales".⁸⁸¹

En la mayoría de las democracias occidentales existe un alto nivel de equidad entre la autoridad federal y los gobiernos locales. Estos países logran alcanzar también tasas de crecimiento económico más estables que aquellos que registran altos índices de centralización de sus políticas públicas.⁸⁸² Sin embargo y a pesar de lo expuesto, si bien la existencia de sistemas federales en los países con economías más avanzadas, como Estados Unidos, Alemania, Austria, Canadá y Australia, permite explicar su modelo de crecimiento económico con estabilidad y equidad, el federalismo por sí solo no es la única condición que garantiza prosperidad económica. No obstante, algunos países que registran menores niveles de desarrollo, como Argentina, Brasil, India, México, Nigeria, Pakistán y

⁸⁸⁰ Kincaid, John. *La política económica: ventajas e inconvenientes del modelo federal*, en Revista Internacional de Ciencias Sociales núm. 167, marzo de 2001, p. 86.

⁸⁸¹ Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987.

⁸⁸² Alemán Velasco, Miguel. *op. cit.*, p. 28.

Venezuela, consignan mejores resultados económicos que otras naciones de características comparables que no cuentan con un sistema federal.⁸⁸³

Canadá es un país reconocido por su sistema federal. Presenta un caso de federalismo legislativo absoluto que permite que las principales fuentes de recursos de los gobiernos locales sean las fuentes propias de recaudación fiscal y la autonomía casi total para decidir el destino del gasto público. La autonomía de cada una de las provincias de Canadá es tan amplia que no existen restricciones del gobierno federal con relación al endeudamiento de cada una de ellas, dejando la tarea normativa en manos del libre mercado de capitales. Por su parte, las provincias tienen estrictos controles con relación al nivel de endeudamiento de los gobiernos municipales.⁸⁸⁴ Otros países como Bélgica, España, Sudáfrica, Etiopía, Italia y el Reino Unido, han dado muestras de estar transformando su sistema de gobierno hacia formas innovadoras análogas al federalismo. En Alemania y en Austria se observa un proceso administrativo en el que las transferencias son la principal fuente de ingreso de los Estados y las políticas federales orientan la mayoría de los gastos en los niveles inferiores de gobierno. Las políticas de compensación regional ejecutadas en buena parte mediante las transferencias son muy firmes. El gobierno central restringe la posibilidad del uso excesivo del endeudamiento de los gobiernos subnacionales.⁸⁸⁵

Con lo abordado hasta ahora, es claro que nuestro sistema federal aún se encuentra limitado; tan es así, que el Banco Mundial reconoce en él cinco elementos que limitan la capacidad de las entidades en relación con la asignación de responsabilidades en materia de gasto público:

⁸⁸³ Kincaid, John. *op. cit.*, p. 87.

⁸⁸⁴ Alemán Velasco, Miguel. *op. cit.*, p. 30.

⁸⁸⁵ *Idem*, p. 31.

1. Autonomía fiscal inadecuada para los Estados;
2. Sistemas ineficientes y ausencia de transparencia en la definición para asignar transferencias sectoriales;
3. Prevalecen ambigüedades restantes en la asignación de las responsabilidades de gasto y la falta de atención a disparidades entre los municipios;
4. Imprecisión en la responsabilidad y, en consecuencia, suministro insuficiente de recursos para el sistema local de pensiones; y,
5. Ausencia de procedimientos efectivos para la solución de disputas relativas al ámbito de competencia entre los órdenes de gobierno.⁸⁸⁶

Hay que reconocer, no obstante, avances significativos que arrancan desde los años ochenta del siglo XX. (Miguel de la Madrid instauró “El nuevo federalismo” como tesis de gobierno.) En la teoría del vaso medio lleno o medio vacío, el federalismo en México es un vaso que se está llenando.

e) *Federalismo, centralismo y democracia.*

Para Ortega y Gasset la política es un sistema de soluciones adecuadas para un sistema de problemas. México ha superado el obstáculo sistémico que los especialistas argumentaron como causa del entorpecimiento del funcionamiento del sistema federal, la sobredeterminación política de un partido hegemónico,⁸⁸⁷ hoy reducido a relativamente mayoritario, situación que pone al gobierno federal en condiciones de demostrar esta tesis: Un Ejecutivo fuerte es un determinante

⁸⁸⁶ Giugale, Marcelo, y Webb, Steven (eds.), *Achievements and Challenges of Decentralization: Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 83.

⁸⁸⁷ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congresos en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996, pp. IX-XVI y 1-40.

histórico que explica la debilidad del federalismo.⁸⁸⁸ Sin mayor discusión, la tesis sigue en debate, pues todavía México padece un Presidente (y su equipo) débil y un federalismo con poco vigor para los retos actuales de orden político, social, económico y de seguridad pública.

Diversos argumentos se divulgaron a lo largo de la segunda mitad del siglo XX respecto al origen del presidencialismo político y el centralismo administrativo de México, haciéndose hincapié en que un partido hegemónico era la variable central que ha obstaculizado el funcionamiento del federalismo en México. Sin embargo, coincidimos con lo expresado por Alemán Velasco, en el sentido de que: “este argumento habrá de ser sometido a una profunda revisión en virtud de que al paso de nueve años de un gobierno de otro partido, son limitadas las expresiones y más aún los actos de gobierno que indiquen la voluntad de avanzar con rapidez en la ruta del fortalecimiento del federalismo. En la actualidad la democracia no se logra plenamente sin que el federalismo se instituya como un método eficiente de gobierno que acerque decisiones, recursos y responsabilidades a los ciudadanos. La federalización es en muchos casos una refundación interna de los procesos de toma de decisiones y de asignación de responsabilidades. Muchos países continuarán adhiriéndose a este principio fundamental y los regímenes federales existentes continuarán superando sus retos. La evidencia indica que ante los problemas que entraña el federalismo, la solución viable es más federalismo.”⁸⁸⁹

Finalmente, es oportuno citar nuevamente a Carbonell y Salazar para advertir que, en su opinión: “en el futuro es posible que asistamos a un proceso evolutivo importante del sistema federal mexicano. Paulatinamente hemos transitado de un sistema “dual” de distribución de competencias (en parte creado por influencia del constitucionalismo norteamericano) hacia un sistema de federalismo “cooperativo” (más parecido al modelo que diseña la Constitución alemana de 1949). Quizá la siguiente etapa en este camino implique un tránsito

⁸⁸⁸ *Op., cit.*

⁸⁸⁹ Alemán Velasco, Miguel. *op. cit.*, p. 35.

hacia una especie de federalismo “asimétrico” (al seguir, en parte y toda proporción guardada, un esquema parecido al que existe en España para la distribución de competencias entre el Estado central y las comunidades autónomas), el cual permita reconocer que no todas las entidades federativas tienen las mismas capacidades administrativas y económica para atender con un mínimo de homogeneidad y calidad las competencias que les asigna la Constitución.”⁸⁹⁰

Ello es así, porque no debe olvidarse que entre los muchos otros aspectos que engloba el concepto de federalismo, también se debe considerar la política fiscal, la cual, organizada de forma federal, tiene un efecto de gasto público redistributivo. Se trata de una herramienta de política pública para favorecer subsidiariamente el desarrollo nacional a través de la transferencia de recursos a las regiones más necesitadas, ya para cubrir necesidades básicas como alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura, etc., como también para incentivar el crecimiento económico sostenido a través de recursos que financien actividades económicas locales.

Por ello, es necesario fortalecer el esquema de transferencias para redistribuir los recursos en todo el territorio, combatir la pobreza, fomentar el desarrollo regional y contribuir a la equidad entre todas las zonas del país. Eso es de especial importancia para resolver otros aspectos de la vida pública y garantizar el gozo efectivo e igualitario de las libertades y derechos colectivos de todos los mexicanos. Suscribimos pues, el concepto de “federalismo cooperativo” como un instrumento para fomentar el desarrollo y la equidad entre todas las regiones.

⁸⁹⁰ Carbonell y Salazar. *Op. cit.*, p. 109-110.

f) *Federalismo constitucional y federalismo convencional.*

El federalismo tradicional concebido por el Constituyente de 1917, denominado “federalismo dual”, en razón de la demarcación de competencias entre dos órdenes de gobierno, está obligado en la actualidad a revisar sus resultados en el ámbito nacional; es decir, ahora resulta necesario revisar todo lo que abarca a “lo federal” como forma de gobierno. Los actores políticos tienen el compromiso de replantearse la revisión completa del principio de distribución del poder público en México; esto es, someter a análisis y escrutinio las relaciones entre los órganos detentadores del poder, a partir de una redistribución del mismo.

El esfuerzo deberá dar paso a nuevas concepciones del federalismo, en las cuales se respeten los niveles de gobierno federal y estatal, a la vez de que se ensayen nuevas formas de relaciones intergubernamentales basadas en directrices de redistribución, cooperación y descentralización.

Enrique Cabrero es determinante cuando afirma que no es suficiente realizar un rediseño constitucional para llegar a un nuevo federalismo, sino una nueva práctica del propio federalismo, en la que se “requieren cambios de actitudes, de comportamientos, de ideologías, de intercambio entre actores, de mecanismos de resolución de conflictos, de sistemas de incentivos y de nueva configuración en las redes de agentes y de agencias de la vida colectiva... recuperar el criterio de sistema federal como un sistema de equilibrios.”⁸⁹¹

En la medida que aumentó la pluralidad de la representación política nacional, y los partidos políticos distintos al que se encontraba en el poder, fueron ganando espacios de gobierno en las entidades federativas (estados y distrito federal) y los municipios, la demanda de un auténtico y renovado federalismo fue incrementándose. Aunque vale la pena mencionar que desde el mandato de Luis

⁸⁹¹ Cabrero Mendoza, Enrique. *Los dilemas de la modernización municipal*. CIDE-Miguel Angel Porrúa S.A. México, 1999, pp. 12-13.

Echeverría se empieza a hablar del fortalecimiento o rescate del federalismo, pero, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid es cuando se presentan los primeros esfuerzos al respecto con una reforma municipal y el Programa de Descentralización de la Administración Pública; posteriormente, el Programa de Solidaridad implementado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari; y, más recientemente el Programa para un Nuevo Federalismo impulsado por el entonces presidente Ernesto Zedillo.

Las acciones pro-federalistas realizadas hasta nuestros días fueron promovidas bajo un principio descentralizador que se ha visto obstaculizado por un tema recurrente, el tratamiento de la materia hacendaria, a que se hizo ya referencia.

En la actualidad parece ser que la descentralización de la actividad pública se constituye en el ingrediente esencial para lograr un federalismo moderno. Pero, así también parece que Kelsen lo concebía, cuando al hablar del estado federal afirmó: “Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado federal, es el grado de descentralización. ... El Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es con un Estado, y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional”.⁸⁹²

Ahora bien, al abordar los temas de centralización y descentralización debe tenerse en cuenta que entre los dos polos existen grados, por lo que habrá que determinar cual es el nivel de descentralización suficiente para lograr un federalismo fortalecido, en el que queden también a salvo las importantes facultades de la federación, de alguna manera centrales, para mantener la unidad

⁸⁹² Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México, 1995, p. 376.

de un Estado nacional y evitar una desintegración que lleve al extremo individualismo, aspectos contrarios al espíritu del sistema federal.

Al referirse al concepto de descentralización Roberto Ortega Lomelín opina que "... la noción de descentralización es compleja, se utiliza de manera por demás prolija y suele estar cargada de contenidos ideológicos regularmente controvertidos. Su aplicación indiscriminada al referir un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza y su análisis fragmentado, al acotarse a un solo ámbito de conocimiento, induce a confusiones y equívocos. ... La centralización y descentralización han sido y serán, ciertamente, temas de debate y polémica tanto por ser objeto de análisis crítico, como por contener ingredientes ideológicos de la mayor importancia."⁸⁹³

Por otra parte, el concepto de descentralización suele relacionarse multidisciplinariamente; es decir, en un Estado Federal pueden identificarse la coexistencia de cuando menos los siguientes tipos de descentralización: política, administrativa, legislativa, la jurisdiccional y la económica. Si bien la descentralización está asociada con la idea de democracia y autonomía (o soberanía) de las instancias locales, la realidad muestra un complejo proceso de cesión del poder y que conlleva a realizar complejas negociaciones y esfuerzos de eficiencia de coordinación y planeación en todas las materias que tienen que ver con la conducción de un Estado, todos estos aspectos que son potencialmente obstáculos, dentro de una costumbre centralista como lo es la nacional.

A pesar de lo expuesto, no han cesado los esfuerzos federalistas en el país, sobre todo las iniciativas por parte de las entidades federativas. Con la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) "los gobernadores de los estados libres y soberanos de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo

⁸⁹³ Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo. La descentralización*. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1998, pp 1-2.

León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública federal, estatales y municipales que tenga como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de: ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.”⁸⁹⁴

La primera reunión de la CONAGO⁸⁹⁵ culminó con los siguientes acuerdos generales:

- Impulsar una reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y municipios.
- Conciliar la importancia de una reforma hacendaria integral que fortalezca al federalismo con la urgencia de incrementar los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno (la Federación, las entidades federativas y los municipios).
- Proponer la creación en la Constitución de la República de una “Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público” que sea integrada por el Presidente de la República y los titulares de las 32 entidades federativas, a fin de abordar periódicamente la agenda del fortalecimiento de la Nación.

⁸⁹⁴ <http://www.conago.org.mx/reuniones/r10-ago-2001.asp> *Declaración de Mazatlán*. Primera reunión de la CONAGO, 10 de agosto de 2001.

⁸⁹⁵ Es indiscutible que la CONAGO ha constituido un aporte singular del fortalecimiento del federalismo mexicano, si bien parece contrariar la fracción I del artículo 117 de la Constitución General de la República, el cual prohíbe a los Estados: “celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras”, determinación que confirma por un lado la supremacía de la federación, cuyo objetivo es precisamente lograr beneficios para cada parte y para el todo que no podrían obtener si se mantuvieran separados; y, por otra parte, la asimilación del pacto federal a las convenciones y tratados internacionales, pues la redacción del precepto transcrito, al prohibir celebrar *alianzas y tratados*, utiliza el lenguaje propio del derecho internacional.

En principio, los objetivos principales de la CONAGO fueron los temas hacendario y presupuestal, y la tarea esencial fue la de aportar elementos para una posible reforma constitucional en la materia.

Actualizar y modernizar el federalismo mexicano es una tarea que encontrará su materia prima fundamental en la voluntad política de las autoridades de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). La CONAGO es un paso sin duda relevante y llamémoslo así, un despertar de las entidades federativas-estados para hacerse presentes. Los estados federados podrán avanzar en el camino de hacer efectiva la autonomía consagrada constitucionalmente, lograr la descentralización requerida y dignificar su papel dentro del sistema federal mexicano, siempre y cuando se fortalezcan desde dentro y asuman a cabalidad la responsabilidad que esto implica.

6.5. El nuevo equilibrio constitucional de los poderes.

La teoría clásica de división de poderes no sólo concibe el ejercicio del poder del Estado desde instituciones distintas, sino que además atiende, en términos de realismo político, una relación de contrapesos capaz de legitimar institucionalmente el ejercicio del poder político. En ese sentido, los viejos esquemas de concentración, sustentados en el unipartidismo dominante y en la sumisión, contradicen la razón de ser de la propia teoría; es decir, que carece de todo equilibrio.⁸⁹⁶

En el caso de México no puede pasar inadvertido que el sistema político tradicional basado en un presidencialismo riguroso logró garantizar la estabilidad interna, sin embargo, a partir de 1977 —en que inició un proceso de deterioro y debilitamiento—, este presidencialismo quedó obligado a entrar a un proceso de

⁸⁹⁶ Chaires, Enrique. *Integración, Funcionamiento y Equilibrio Institucional de Poderes*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM, México, 1999, p. 256.

reajustes políticos y democráticos, así como a la búsqueda de estrategias internas y nuevos acuerdos para mantener, no sin dificultad, la hegemonía y la estabilidad acordada, pero sin emprender acciones ciertas y definitivas para alcanzar el acotamiento real de su poder.

A partir de la década de los setentas del siglo XX, se sucedieron reformas político-electorales que, a través de la modificación del texto constitucional, transformaron el esquema y funcionamiento del sistema político, para reconocer nuevas dinámicas sociales, incorporar más actores políticos y darle cauce a la pluralidad electoral, la participación ciudadana y la alternancia en el poder, todo lo cual transformó al sistema político mexicano de unipersonal, hegemónico y dominante, a uno pluralista, abierto y competitivo, donde los votos cuentan, las reglas están claras y lo único incierto —como debe ser en cualquier régimen democrático— es el resultado de las elecciones.

Esta nueva realidad democrática, gestada desde hace poco más de tres décadas, ha generado situaciones inéditas para el sistema político mexicano, como el llamado fenómeno de “gobierno dividido”, donde un partido político con mayoría en un poder carece de ella en otro. En México este fenómeno apareció a partir de 1997 cuando por primera vez en la historia del país el partido en la Presidencia perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.⁸⁹⁷ El gobierno dividido, cuando no existen mecanismos institucionales para incentivar a los actores políticos a construir acuerdos, deviene en parálisis gubernamental. Dicho fenómeno es propio de los sistemas presidenciales,⁸⁹⁸ donde los electores votan por separado para elegir a un Presidente y a representantes ante el Congreso, lo que puede dar origen a resultados diferenciados que hagan que un partido gane el Ejecutivo sin tener mayoría en el Legislativo. Circunstancia que no ocurre en el

⁸⁹⁷ Así, México regresó, si no por la puerta falsa, sí por la muy estrecha del gobierno dividido, al cumplimiento constitucional de la división de poderes. Esto explica el importante número de reformas en proceso que le dan al Ejecutivo la prerrogativa de la “iniciativa preferente” y el veto en materia presupuestal, como supuestas fórmulas de solución de desacuerdos entre el Congreso y el Presidente de la República.

⁸⁹⁸ *Vid supra*, Capítulo III, Régimen presidencial.

sistema parlamentario donde forzosamente gobierna aquel partido que tiene mayoría en el Parlamento, si el partido del Primer Ministro pierde su mayoría parlamentaria por la vía de un voto de censura o de desconfianza y se convocan elecciones para formar un nuevo gobierno.

Actualmente la sociedad mexicana y las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, están tratando de llegar a acuerdos consensuados para lograr la construcción de un nuevo régimen, en el cual se garantice el desarrollo equilibrado de esas distintas fuerzas políticas, salvaguardando la institución presidencial pero en una dimensión distinta, posiblemente de supremacía; además de ser moderada por un congreso plural y democrático, plenamente representativo de la organización política del Estado e independiente.

Sin embargo, y a pesar de que en un escenario como el que se plantea para la reforma política, posiblemente se resuelva el problema de la sumisión sin objeción al Ejecutivo obligando al resto de los partidos políticos representados en el Legislativo a la creación de consensos, debemos estar atentos para no permitir que el debate se centre en un ejercicio absurdo de disputa por el poder, haciendo aún más complejo el problema concebido en la teoría de la división de poderes: el de la estabilidad antes que el de la gobernabilidad, problemas ambos que demandan corresponsabilidad institucional.⁸⁹⁹

Somos testigos presenciales de cómo la transición indecisa ha reiterado el papel de las élites políticas en el proceso de transición, las que parecen apostar por la transacción en vez de una transición democrática. No perdamos de vista que lo que está en juego es la legitimidad institucional y sus repercusiones para el sistema político.

⁸⁹⁹ Chaires, Enrique. *op. cit.*, p. 258.

Se debe tener presente que una oposición legislativa, por el simple hecho de ser una mayoría, no resuelve los problemas de equilibrio y estabilidad que el sistema político requiere; entenderlo así conlleva riesgos latentes, como el dar por hecho que la transición a la democracia se ha consumado. Pues el presidencialismo, ni ha dejado de ser excluyente ni termina por definir su papel en el proceso de reconstitución democrática del sistema, ignorando que su debilitamiento arrastra la institucionalidad del Estado en su conjunto que sigue teniendo en la figura presidencial el eje sobre el que se articula la vida pública nacional.

Como señala Chaires: “en las democracias más avanzadas, el bicameralismo debe funcionar como una maquinaria debidamente ajustada, sin detrimento de sus responsabilidades, pero tampoco con posiciones encontradas. Si se constituyen dos cámaras fuertes se tendrá un bicameralismo fuerte, a lo que habría que agregar quizás la importancia de la distribución del poder, en donde si éste se distribuye equitativamente no solo dará paso a un sistema bicameral fuerte, sino casi perfecto.”⁹⁰⁰

Agrega que: “cuando pensamos en este escenario en donde priven prácticas políticas, inscritas en una nueva cultura de representación, estamos pensando en una relación interinstitucional donde no se conciba al presidente como depositario de un poder restringido, sino al contrario, como una institución fuerte, capaz de ejercer su poder institucional hasta el límite de sus atribuciones, sin invadir competencias soberanas, pero al mismo tiempo que haga valer la naturaleza de su representación. No hay que olvidar que finalmente el presidente es el símbolo y representación del estado.”⁹⁰¹

Es momento ya de pensar en constituir poderes en equilibrio, apoyados en la fortaleza institucional, sin supremacías de hecho ni de derecho, y sí en el ejercicio

⁹⁰⁰ *Idem*, p. 259.

⁹⁰¹ *Ibidem*.

legítimo que fortalezca la gobernabilidad, la suma de esfuerzos y la construcción de consensos. Con ello se lograría dedicarle menor atención al presidencialismo, orientar la inquietud de pensar en un gobierno sólo desde el parlamento, y rescatar el valor tradicional y político de las instituciones mexicanas, pero tener siempre presente que “la concentración del poder y la irresponsabilidad de su ejercicio no son compatibles con un Estado constitucional”, según lo afirma Diego Valadés⁹⁰², quien agrega: “La preservación de estos sistemas no excluye que sean reformados y actualizados. La mayor parte de tales reformas han consistido en adoptar y adaptar instituciones que tienen sus orígenes en los sistemas parlamentarios”.

A pesar de diferencias ideológicas y preferencias partidistas, existe la imperiosa necesidad de garantizar, por la vía institucional, la estabilidad y las condiciones de gobernabilidad, como elementos indispensables para el desarrollo y consolidación del país. Dicha gobernabilidad depende en gran medida del grado de profesionalismo que alcancen los órganos encargados del ejercicio del poder público; es decir, la clave de los modernos estados democráticos de derecho radica en la profesionalización de sus instituciones públicas.

La construcción del orden democrático es tarea ardua y compleja; es tarea que exige avances incrementales, reformas institucionales y ajustes graduales para evitar que se afecten los cimientos y las estructuras del país. En la construcción del orden democrático, el servicio público profesional ocupa un lugar en la agenda institucional, ya que su democratización es inseparable de la cultura de lo público. Así, servicio público y democracia; profesionalización y democracia; equidad y calidad son elementos que definen la esencia de un orden constitucional que se encaminan a que la función pública sea transparente y competitiva.⁹⁰³

En este sentido, una de las preocupaciones contemporáneas consiste en el diseño de sistemas para formar servidores públicos profesionales en el desempeño de sus funciones, a fin de que la consecución de esta tarea sea eficiente y eficaz. Estos sistemas se han denominado “servicios de carrera” y

⁹⁰² Valadés, Diego. *op. cit.*, p.3.

⁹⁰³ Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 62.

constituyen la forma democrática de operar la administración del personal de aquellos órganos encargados de ejercer las diferentes funciones públicas, mediante la posibilidad de que los miembros de la sociedad civiles se involucren en el ejercicio del poder político y puedan hacer de esta actividad su “carrera” (permanecer y especializarse), buscando siempre el mejor desempeño del servicio público en sus diferentes modalidades.

Por lo tanto, no debemos empeñarnos en modificar la estructura presidencial con el único afán de debilitarlo y bajo el argumento, aún sin demostrar, de que con ello se equilibrarían los poderes; antes al contrario, se debe también perseguir el rescate de la figura presidencial como símbolo de la unidad, estabilidad y fortaleza del Estado; se debe procurar la modernización, actualización y fortalecimiento del Congreso y sus Cámaras, a fin de que el Poder Legislativo se constituya en un contrapeso real en virtud del efectivo desempeño de sus funciones de control; además, debe proseguirse el perfeccionamiento y consolidación de un Poder Judicial que garantice la pronta, expedita, eficiente y confiable administración de justicia y protección de la constitucionalidad, básicamente en beneficio de las libertades y derechos de todos. No se trataría de un *presidencialismo acotado* por donde se cuele sin criba el régimen de asamblea, ni un *parlamentarismo acotado* como el de Bruce Ackerman, que mira hacia la gobernabilidad pero minimiza la democracia.

Es aconsejable fortalecer el régimen presidencial mexicano nos ólo restándole poderes constitucionales al Presidente. Se trata de privarlo de aquellas facultades y atribuciones que no puede cumplir, o que para lograrlo sufre penalidades y desdoro, y lograr que las conserve únicamente a condición de que las comparta con un Congreso poderoso, pero moderado, con el que cohabite en términos de equilibrio institucional.

Lograr un gobierno *racional y razonable*, en los términos en que lo explica Diego Valadés, significa que el poco poder se complementa con la mucha eficacia

y el mucho poder o autoridad se acote con mucha participación, es decir, en ambos casos se impone la conveniencia de relaciones y acciones convergentes entre autoridades y ciudadanos, entre gobernantes y gobernados. Hemos probado en el presente estudio, que todos los procesos políticos contribuyen por igual al mantenimiento del sistema, de manera que al faltar uno afecta y destruye a los demás. Así, el gobierno y el legislador, en la democracia constitucional, están acotados (condicionados) forzosamente por los procesos de opinión, oposición, reivindicación, o sea, por la participación popular y representativa. Racionalizar el poder, en efecto, es hacerlo eficaz, pero también legitimar tanto su acceso como su ejercicio. El régimen presidencial es muy racional en cuanto el acceso (voto universal y directo de todos los ciudadanos); el régimen parlamentario, por su parte, es más racional respecto al ejercicio del poder, en cuanto que está sujeto a una más estrecha vigilancia del parlamento y ceñido por la responsabilidad política de todos los gobernantes del gabinete ante éste. La dinámica social, sin duda, impide la racionalización indefectible de las relaciones institucionales de poder en un régimen político, pues la realidad es siempre cambiante; de ahí que, si la realidad y el entorno y contexto del régimen no pueden permanecer incólumes y estables, lo racional es hacer cambios en los elementos del sistema, en las instituciones, en los engranes de la estructura del gobierno y de sus órganos.

El peligro de no mantener las expresiones de división de poderes y responsabilidad política de todos los gobernantes es la tentación autoritaria de los ejecutivos a la concentración del poder y a su perpetuación.

Llegamos en aquel punto al meollo del planteamiento: Transcribo y comento lo que dice Valadés:

La racionalización de las instituciones públicas se puede entender, por consiguiente, en una doble vertiente: enmendar los errores advertidos en el financiamiento de las instituciones, y mejorar los procesos de poder. La adopción de nuevos estándares es parte central de esta segunda opción.⁹⁰⁴

⁹⁰⁴ Valadés, Diego. *op. cit.*, p. 13.

El tipo de racionalización al que alude el autor citado es el que pregona la permanencia, estabilidad e inmutabilidad de las estructuras y de su funcionamiento, aún cuando admite “mejorar los procesos de poder”, lo cual no significa cambios, sino aumento de capacidades y complejidades del mismo universo. Se aviene sin grandes dificultades teóricas a la dualidad racional de Weber, en términos de fines u objetivos y en términos de valores, lo cual no obliga a provocar ni aceptar transformaciones sustanciales. Así, Valadés no duda en discernir que la racionalización “puede distinguirse como un proceso de actualización de los mecanismos de dominación tradicional”, sin ir más allá de la *racionalización instrumental* y la *racionalización legitimadora*, complementarias entre sí, pues “la primera —afirma— concierne al diseño de los mecanismos para hacer posible la segunda”.⁹⁰⁵

No es fácil determinar en aquellos planteamientos si se propone una acción renovadora o conservadora. Para Diego Valadés, *la racionalización del poder en un sistema constitucional presidencial implica legitimidad para el acceso al poder, y pluralidad, proporcionalidad, responsabilidad, cooperación y equidad en su ejercicio*.⁹⁰⁶ La legitimidad la vincula con el acceso al poder, mientras los otros cinco valores (¿o principios?) a su ejercicio, con lo cual es posible distinguir un sistema de otro, ya que todos afirman por igual responder a ambas características y depende de la posición ideológica o política la calificación que haga cada quien del grado en que uno u otro sistema colme tales notas. Por esto, la conclusión ineludible del profesor Valadés, es que será racional “el diseño institucional que contemple esos objetivos, y añade: “Por el contrario, será regresivo, en el sentido de girar hacia las expresiones rudimentarias del poder, todo diseño que eluda ese avance, o que instituya modelos que afecten la legitimidad en cuanto al origen del poder, o limiten su ejercicio plural, proporcional, responsable, cooperativo y

⁹⁰⁵ *Idem*, p. 15.

⁹⁰⁶ Subrayado en el original, *Cfr.* p. 15.

equitativo”.⁹⁰⁷ Para evitar tales regresiones, Valadés aconseja introducir medidas de ajuste, en un lenguaje funcionalista, que impliquen las vertientes “de control y de reforma”.

Todo lo expuesto conduce a proponer el mantenimiento del sistema presidencial, con la única condición de que se “racionalice” en los términos enunciados y “con un cálculo riguroso de los efectos deseables”, desechando de antemano la adopción del régimen parlamentario o del semipresidencial, pese a que, según lo reconoce el propio Valadés, la adopción del sistema parlamentario fue en México “un asunto que se discutió con amplitud durante el periodo revolucionario, en la etapa previa al Congreso Constituyente de 1916-1917”⁹⁰⁸. Remata nuestro autor con una conclusión ineludible y esperada: “Por eso — afirma— más que plantear el cambio del sistema a partir de las inconsistencias y defectos que lo caracterizan, se ha abierto la posibilidad de renovarlo y racionalizarlo. Este es, en buena medida —añade— el propósito que se persigue con la incorporación de instituciones de control procedentes de los sistemas parlamentarios”. Interesante y novedosa es la propuesta de otorgar efectos jurídicos a tales medios de control, para allegarles eficacia y no queden como meras opiniones; sería el caso de las preguntas, las interpelaciones, los votos de censura o desconfianza, etc., pues el uso de dichos medios de control político de origen parlamentario —dice Valadés— es más flexible en los sistemas presidenciales, entre otras cosas porque no pueden poner en riesgo la permanencia del Jefe de Estado y de gobierno, o sea al Presidente, con lo cual, en realidad lo que se propone es un régimen semipresidencial al estilo francés, pero sin responsabilidad gubernamental, lo cual, a mi juicio, agravaría los defectos del presidencialismo que pretende corregir. La propuesta es más que cautelosa, pero no tan limitada como sólo aconsejar un Jefe de Gabinete para auxiliar al Presidente. Es cierto, como también lo comenta Sartori, que “la mera traslación de una gama de Instituciones parlamentarias no reforma los sistemas presidenciales”,

⁹⁰⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁹⁰⁸ *Ibid*, p. 179.

pero tampoco rinde o ha rendido frutos consistentes, como bien lo reconoce el propio Valadés al decir que sus resultados son la conformación, cuando menos, de una nueva cultura política “de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes”⁹⁰⁹. Y es que la condición no está en la Constitución formal, sino en la unidad dialéctica de ésta con la realidad. Hacen falta partidos responsables y disciplinados, dice Valadés —y con ello nos recuerda lo que en el mismo sentido dijo hace más de cincuenta años el maestro Felipe Tena Ramírez—, que no sean proclives “a las alianzas circunstanciales y transitorias que desconciertan a los ciudadanos”, así como reprimir legalmente el transfuguismo. Lo que se busca, en palabras de Sartori, es cortarles las *alas* al régimen presidencial, pero esto lleva el riesgo de exacerbar el presidencialismo larvado en los países de Latinoamérica, como ocurre con el tránsito de Chávez desde una presidencia enjaulada a una dictadura de “altos vuelos”: Dice Sartori: “el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo”⁹¹⁰

En las condiciones de la realidad mexicana, estimo más realista y conducente lo que el mismo Diego Valadés afirma en una de sus últimas intervenciones⁹¹¹ respecto de la orientación del cambio político en México, a partir del reconocimiento de que nos hallamos [en México] “ante un severo desajuste institucional que apunta hacia una crisis” y que ésta “se extiende hacia casi todos los ámbitos del quehacer público. Es difícil —se lamenta—, encontrar algo que hoy funcione bien en el país”, antes bien, se agravan la desigualdad social, la pobreza, el desempleo, así como, entre muchos otros, “el drama de la violencia, el deterioro ambiental, la caída de la productividad y el rezago de las empresas del

⁹⁰⁹ *Ibid*, p. 184.

⁹¹⁰ Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*, *op. cit.*, p. 110 (Los comentarios de Sartori en el libro citado se refieren a la realidad de México y Latinoamérica al principio de los años noventa).

⁹¹¹ Valadés, Diego. Prefacio del libro compilado por Luis Mendoza y Leonardo Bolaños, *Pensamiento y discurso 2010: Manlio Fabio Beltrones*, Prospectiva Política y Servicios de Información, S.C., Primera edición, México, 2010, pp. 17-27.

Estado”. Como no todo está perdido, Valadés reconoce en esta nueva perspectiva, la contribución de la Suprema Corte de Justicia y del Congreso “para preservar el funcionamiento institucional del país”,⁹¹² el segundo como *espacio conciliatorio* que ha procesado importantes reformas constitucionales, leyes y presupuestos, y aquélla, en su función de tribunal constitucional resolutor de múltiples controversias constitucionales, todo lo cual, sin embargo, ha tenido que lidiar con el escollo gubernamental en que se ha convertido “el régimen de gobierno” [alude sin duda al Ejecutivo], al que habría que rediseñar para devolverle eficacia sin dotarlo nuevamente de autoritarismo. A todos los retos mencionados se les puede hacer frente: “Es ahí —dice Valadés—, donde inciden las propuestas del Senador Beltrones, que se agrupan en cuatro grandes grupos: Reforma Política del régimen de gobierno; Reforma Jurídica, para dar certeza al comportamiento económico; Reforma Fiscal, que disminuye la tasa impositiva pero aumenta la eficacia de la tributación; y Reforma Social, para abatir la pobreza y aumentar el empleo. Este conjunto de medidas es lo que corresponde a una Reforma del Estado”⁹¹³.

Es fácil advertir que la propuesta implica afrontar de manera sincrónica la *Perestroika* y el *Glasnost*, lo cual exige capacidad de debate y capacidad de adoptar acuerdos. En un *gobierno dividido* como el mexicano de hoy, se necesita una coalición madura para gobernar⁹¹⁴, lo cual ofrece ventajas ciertas, porque acercaría a los partidos a una postura *razonable*, despolarizaría las decisiones de gobierno, institucionalizaría los programas políticos para el muy largo plazo y no para el plan sexenal; permitiría otorgar garantías a los coaligados mediante la ratificación de los miembros del gabinete y “el posible extrañamiento por parte del Congreso cuando su desempeño no corresponda a lo esperado”; eliminaría el ejercicio patrimonial del poder [amiguismo], en el que todos son responsables ante el Presidente, pero éste no lo es ante nadie; se fomentaría la cooperación del Congreso con el Gobierno, a través de diálogos, interlocución y comparecencias

⁹¹² *Idem*, p. 19.

⁹¹³ *Ibidem*, p. 19.

⁹¹⁴ Teniendo de frente la renovación de los poderes federales en 2012.

frecuentes, sin temores, ni acusaciones paranoicas, pues privaría la capacidad sobre la amistad de los ministros (Secretarios) escogidos por el Presidente; se legitimarían las alianzas electorales “para ganar elecciones, pero no para gobernar, porque no culminan en alianzas de gobierno”; en fin se obtendrían las ventajas de un gobierno de consenso sin perder la consistencia de un régimen o gobierno de mayoría.⁹¹⁵ Los ocho elementos de la democracia de consenso⁹¹⁶ tienen por objeto moderar la regla de la mayoría mediante la exigencia o fomento de la *participación en el poder* de la mayoría y la minoría (grandes coaliciones), la *dispersión del poder* (entre Ejecutivo y Legislativo, dos cámaras legislativas y varios partidos minoritarios) una *equitativa distribución del poder* (representación proporcional); la *delegación de poderes* (a grupos organizados territorial o no territorialmente); y un *límite formal al poder* (gracias al veto de la minoría).⁹¹⁷ También existe la descripción de las ventajas de sumar a la democracia representativa las fórmulas de la democracia semidirecta, como el referéndum, la iniciativa ciudadana y la participación popular organizada.

Dice Valadés:

El Senador Beltrones es partidario de un sistema presidencial robustecido por la vía democrática: disponer del apoyo mayoritario en el Congreso en virtud de acuerdos de gobierno. Construir un sistema así requiere de salvaguardas que eviten desbordamientos. Entre esas medidas figuran la reelección de los legisladores, la iniciativa preferente, el veto del presupuesto y la modificación del sistema de sustitución presidencial previsto en los artículos 84 y 85 de la Constitución.⁹¹⁸

Pero el líder del Senado plantea no llevar a la Constitución proclamas que la empobrecen y complican (lo cual es el reflejo del empobrecimiento y complejidad de los procesos políticos reales que vive México), por lo que Valadés reconoce coincidir con el Senador Beltrones “cuando expresa que podríamos ir hacia una

⁹¹⁵ Cf. Lijphart, Arend. *Las democracias contemporáneas*, op. cit., especialmente el capítulo 2, “El modelo democracia de consenso”, en el que se adhiere al criterio del Premio Nobel de Economía, Sir Arthur Lewis, en el sentido de que excluir a los grupos perdedores de la participación en la toma de decisiones viola claramente el significado primario de democracia”.

⁹¹⁶ *Vid supra*, Cap. III.

⁹¹⁷ *Idem*, p. 45.

⁹¹⁸ Valades, Diego. *Op. cit.*, p. 27.

nueva Constitución General de la República pero advierte que ahora no existen condiciones para un cambio de esa magnitud”⁹¹⁹

He traído la conjunción de un político con visión de Estado con un constitucionalista de talento jurídico y político, para robustecer la tesis de que México requiere un gran cambio constitucional, en la realidad y en la norma, para avanzar en el siglo XXI con la velocidad que exige dar alcance a los países que lideran al mundo. Empezar por librarnos del peligro del fundamentalismo gubernamental atávico, o sea, la de quien estando en el poder crea artificiosamente chivos expiatorios para quedarse a toda costa en él; a quien al carecer de visión de futuro culpa de todo al pasado, dando con ello al traste con la continuidad dialéctica de la alternancia, o simplemente queriendo obstaculizarla.

Las fuerzas democráticas de México están asomando a la configuración de un nuevo régimen, ya sea predominantemente presidencial o predominantemente parlamentario. La suerte está echada: el cambio es irreversible y la sociedad mexicana, como pueblo, como nación, como Estado, es sin lugar a dudas dueña de su destino.

6.5.1. Federalismo, como forma de gobierno y elemento sustancial de la relación de poderes.

Cuando líneas atrás se analizó el sistema federal y su adopción en México, pudimos conocer de manera general sus más significativas características y elementos esenciales; de ahí que ahora, podamos coincidir con José Barragán,⁹²⁰ en el hecho de que la naturaleza del federalismo es lo que da sentido, no sólo a la organización de los poderes públicos en México, sino también al tema de las

⁹¹⁹ *Idem*, p. 45.

⁹²⁰ Barragán, José. *La relación entre poderes*, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Visión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a 180 años de su instalación*, Memoria, ejemplar 2, México, 2005, p. 104.

relaciones entre dichos poderes, colocando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un poder entre los poderes; es decir, como un árbitro entre los mismos. Así, el principio de división y separación de poderes es la base para la distribución y organización del sistema federal que nos impusimos; el punto de referencia para el debate sobre los sistemas de la representación y democracia, así como para la discusión de los sistemas de legalidad y de responsabilidad por el ejercicio que se hace de dicho poder.

Los enunciados del constitucionalismo mexicano consideran al federalismo como una forma de gobierno y no como una forma de Estado. Por ejemplo, Felipe Tena Ramírez afirma que en México lo federal no es una forma de Estado sino una forma de gobierno, aclarando en una nota de pie de página, que se trata de un principio de distribución del poder público de un Estado.⁹²¹

Por su parte, José Barragán señala que: “En México no se puede identificar a la Federación con el Estado mexicano, ni con la nación mexicana, como no sea en frases muy coloquiales. Son dos cosas diferentes esencialmente. El Estado y la nación, cuando menos, se componen de población y territorio. Ambos elementos les son propios y les corresponden por definición de las cosas. La Federación, en cambio, en su esencia, no tiene ni ha tenido nunca al elemento territorial ni al elemento poblacional. Por eso es que en México nunca ha habido ni habrá habitantes federales, para decirlo con un ejemplo coloquial.”⁹²² Si nos aferramos a este criterio, convendríamos en que para la Constitución mexicana, la figura jurídica denominada Federación tiene como fin aglutinar a las partes que la integran, las cuales a su vez, como elementos propios y definitorios, sí tienen territorialidad y habitantes o población. Así, se convierte en una entidad política que cohesionada a las partes territoriales que la integran, creada por el derecho y

⁹²¹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 27a. edición, México, 1993. Dice textualmente en su libro: "no es sino una forma de gobierno, una técnica para organizar los poderes públicos". Por ello, le dedica todo un capítulo al examen de esta cuestión, intitulado "La forma de gobierno", de la página 101 a la 104 de la referida obra.

⁹²² Barragán, José. *Op., cit.*, p. 116.

por las voluntades que concurrieron al Pacto de creación; esto es, el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824. Sin embargo, en la teoría está más que reconocida la existencia de la *forma de Estado federal*. Sólo a manera de ejemplo, citemos el siguiente párrafo de Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona.

Aunque es cierta la aseveración de que existen tantos federalismos como Estados federales, por la admirable flexibilidad de los mecanismos casi de relojería que tiene esta *forma de Estado*, existen ciertos principios que pueden considerarse fundamentales en una Federación, mismos que son los siguientes: I. Dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes. En todo Estado federal coexisten dos órdenes jurídicos y de gobierno, uno de carácter federal para todo el país, y otro de carácter local cuyo ámbito espacial de validez es el Estado federal. Los conflictos que surgen entre los órdenes jurídicos y las autoridades federales y locales se resuelven por una Corte Suprema; II. Distribución de competencias por la Constitución. El acto fundador del Estado federal es la expedición de una Constitución, misma que se encarga de distribuir las competencias entre la Federación y los estados, según ciertas técnicas que mucho tienen que ver con el origen y la naturaleza que la Federación tiene en cada país; III. Autonomía. Cada Estado federado tiene su propio orden jurídico, cuyo punto máximo de expresión encarna una Constitución local, que debe respetar las prescripciones de la Constitución Federal; disfruta también cada miembro de la Federación de autonomía gubernativa, así como tiene sus propios órganos de administración; esta autonomía no es absoluta, en casos de excepción cuando está en peligro el sistema federal, pueden intervenir los órganos centrales; IV. Participación. Cada Estado federado debe contribuir a la voluntad nacional; dicha participación se percibe cuando menos en dos aspectos esenciales: cualquier reforma que se haga del reparto competencial o del estatuto autonómico de que goza un Estado miembro tiene que hacerse con su concurso; y en el Poder Legislativo de la Federación, usualmente integrado por dos Cámaras, en la cámara alta se consagra siempre la representación para los estados miembros.⁹²³

Se advierte que el Estado federal está investido de soberanía, o bien, que la soberanía de la nación está representada y es ejercida por el Estado federal, en el que coexisten dos órdenes de gobierno y dos órdenes jurídicos. Por otra parte, en la teoría política contemporánea las formas de gobierno constitucional y democrático se reducen a dos: 1. república o monarquía parlamentaria, y 2. república presidencial, con sus variantes⁹²⁴. La república parlamentaria y la república presidencial son regímenes de gobierno que se asientan en estados unitarios o en estados federales. Tanto el carácter unitario como el federal

⁹²³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *op. cit.*, p. 254-255.

⁹²⁴ Lijphart, Arend. *Op. cit.*, se refiere a los gobiernos mayoritarios tipo *Westminster* y a los gobiernos consensuales, cuyas características son desarrolladas en el Capítulo III; *vid supra*.

(compuesto) de los Estados es el producto racional de la ley, pues hay estados unitarios que en la realidad están conformados por varias regiones cultural y socialmente distintas y legalmente autónomas, como es el caso de España. El Estado federal es un Estado creado pero no ficticio. Está conformado de partes reales y él mismo es una realidad, pues es la forma que asume la entidad sociopolítica llamada nación; es el Estado nacional de tipo federal, en el que caben una soberanía, un territorio, un gobierno y una nación, que tienen idéntica realidad que la de la soberanía, el territorio, el gobierno y el pueblo de cada Estado federativo.

El régimen federal participa de la doble naturaleza de forma de Estado y de forma de gobierno, según la definición que adoptamos al respecto en el Capítulo III, con fundamento en la teoría de Biscaretti di Ruffia, para quien la diferencia parte de la distinción entre la soberanía referida al Estado-ordenamiento (carácter originario) y al Estado persona (potestad suprema de gobierno). Recordemos que la *forma de gobierno* indica la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado y la forma de Estado se refiere, en cambio, a la posición recíproca en que se encuentran los elementos constitutivos del Estado: pueblo, territorio y gobierno.⁹²⁵ En el primer caso, en el federalismo es claro distinguir los órganos constitucionales del Estado, sus poderes y sus organismos autónomos; en el segundo, el pueblo, el territorio y el gobierno se distribuyen en dos ámbitos claramente definidos: la nación, que asume el modo federal de Estado, con reconocimiento de dos soberanías; y los estados y el Distrito Federal, denominados en conjunto entidades federativas con reconocimiento de la autonomía soberana de los primeros y la autonomía relativa del segundo.

En este sentido, nuestra Carta Magna es perfectamente congruente con las expresiones del artículo 41, del 49, del 115, del 116 y 122, entre otros muchos, que regulan la soberanía interna de las entidades locales, las que a su vez gozan,

⁹²⁵ *Vid supra*, Capítulo III, *Los regímenes políticos en la democracia contemporánea*.

por virtud del mismo principio de la distribución del poder, o si se quiere, en razón de lo federal, de facultades soberanas, mismas que son ejercidas como tales hacia el interior de su respectivo territorio.

En su obra *Federalismo*⁹²⁶, Leonel Armenta desarrolla magistralmente la *Teoría del Estado Federal* y la *estructura* que asume en las sociedades políticas contemporáneas, aclarándonos la naturaleza jurídica y política del Estado federal y el régimen de distribución de competencias entre el todo y las partes federadas, la resolución de los conflictos que ocurren entre ambas, la influencia del poder central sobre las entidades federativas y la de éstas sobre el poder central. Al desarrollar el tema jurídico del estado federal, Armenta conviene en que el federalismo es una *forma de Estado*, un especie del genero *Estado* “constituido por un orden jurídico sólo que este orden jurídico del Estado Federal está integrado con base en una especie de dualismo de jurisdicciones, debidamente establecido por una ley superior, en este caso —sostiene—, por una Constitución de tipo federal.”⁹²⁷ Consecuentemente, sin Constitución no hay federación pues ésta es un pacto que reconoce una realidad plural de poderes coordinados.

Aunque Armenta asume una postura negativista acerca de la soberanía y si acaso en una concepción pluralista de la soberanía, a partir de la “algarabía de adjudicarle a la soberanía un carácter nacional y otro internacional, con tal de justificar la existencia del Estado Federal”.⁹²⁸ Pese a estas peculiaridades de su tesis Armenta reconoce que el Estado Federal puede integrarse por los siguientes elementos:

- a) Un orden jurídico central (poder central federal);
- b) Un orden jurídico local (poderes locales federados);
- c) Coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado;

⁹²⁶ Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, prólogo de Ruperto Patiño Manffer, Ed. Porrúa-Facultad de Derecho, UNAM, México, 2010.

⁹²⁷ *Ibidem*, p. 58.

⁹²⁸ *Idem*, p. 61

- d) Coordinación de dichos órdenes jurídicos en las decisiones nacionales (voluntad general); y,
- e) Coordinación de dichos órdenes jurídicos o poderes por una Constitución Federal.⁹²⁹

Con los elementos anteriores Leonel Armenta construye una definición del Estado federal que los agrupa, pero que a su juicio sería parcial e incompleta si no adiciona el aspecto político del fenómeno federalista. Así, “la naturaleza política de un régimen federal —dice—, radica en el interés que ciertas comunidades o provincias autónomas tienen para unirse y desarrollarse, sin perder su identidad y estatalidad, y esto hace que al federalismo se le tenga como una de las mejores opciones políticas para alcanzar la democracia”, con lo cual ubicamos al federalismo como mecanismo de acción democrática y desde luego constitucional, de lo que son ejemplos los Estados Unidos, Alemania, Suiza (Confederación helvética),⁹³⁰ aunque queda la duda de si esa misma condición ha operado para la desaparecida Unión Soviética.

6.5.2. El equilibrio constitucional.

Sobre la necesidad de revisar el equilibrio constitucional de poderes, Valadés ha dicho que: “Uno de los problemas más frecuentes que han resultado de la adopción de la separación de poderes como una mera mecánica constitucional consiste en el diseño de instituciones que tienden a bloquearse, generando a la postre procesos de ruptura que por lo general afectan al órgano que por su composición colegiada es más vulnerable y que por sus atribuciones es más débil: el congreso. Desde luego el origen del presidencialismo, del caudillismo y de la dictadura en América Latina tiene muchas otras causas; pero en la

⁹²⁹ *Ibid*, p. 20-21.

⁹³⁰ *Ibid*, p. 66-67.

exacerbación del autoritarismo ha tenido que ver, en numerosas ocasiones, un sistema constitucional mal diseñado.”

Agrega que: “La clave de los sistemas adecuadamente estructurados no está en una separación de poderes rígida que también dificulta los controles institucionales, sino en una serie de arreglos que permiten que entre los órganos del poder se produzca una relación simétrica. Conforme a esa simetría en el diseño constitucional se producen equilibrios políticos que permiten a cada institución alcanzar sus objetivos y que garanticen a los destinatarios del poder que no haya excesos en perjuicio de sus derechos, ni omisiones que los dejen sin los satisfactores que el Estado está obligado a proveer. Los diseños constitucionales precarios están en el origen de conflictos políticos que en última instancia afectan a los destinatarios del poder.”⁹³¹

Luego entonces, se debe tener claro, al momento de revisar nuestro principio de distribución del poder público en México, que de lo que se trata no es de sustituir un autoritarismo por otro —el del Ejecutivo por el del Legislativo—, sino un equilibrio en el que los poderes se complementen y controlen sin bloquearse en el ejercicio de sus responsabilidades y funciones.

En México la separación de poderes se ha traducido en dificultad para la interacción cercana entre Congreso y presidencia; cuando el partido del presidente tuvo mayoría en ambas Cámaras, sus proyectos llegaron a ratificarse sin mayor trámite ni modificaciones; y desde 1997, en que empezó a perder su mayoría en el Congreso, el debate legislativo ha caído en la ligereza y en el exceso, provocando una auténtica parálisis legislativa.⁹³²

⁹³¹ Valadés, Diego. *Gobierno y Congreso en México: necesidad de una relación simétrica*, en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, México, 2002, p. 659.

⁹³² Valadés, Diego. *El control del Poder*, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2000, p. 365.

La reforma del Estado en México se había concentrado en reglas de competencia electoral, hasta que a finales de la década de los noventa se amplía el debate a los temas del equilibrio de poderes, relaciones inter-orgánicas, sistema de responsabilidades, control de constitucionalidad y rendición de cuentas, entre otros.⁹³³

En el caso del Poder Judicial, su papel se había limitado a ser el eco de la palabra del legislador, además de quedar supeditado también al Ejecutivo, principalmente por razones presupuestarias y como espacio de retiro político; en la actualidad debe convertirse en el fiel de la balanza de la gobernabilidad y dar cauce así al proceso de judicialización de la resolución de conflictos políticos, para definir de ese modo si da o no ese salto cualitativo tan trascendente, que lo ubicaría como auténtico garante del Estado de Derecho.⁹³⁴

Por lo tanto, es conveniente tener presente que en un buen sistema de equilibrios y contrapesos, ninguno de los órganos de poder puede excederse sin que alguno de los otros actúe para corregir el exceso y tampoco ninguno podrá omitir el cumplimiento de sus funciones sin que otro lo excite a hacerlo.⁹³⁵ Así, en las relaciones simétricas los órganos de poder alcanzan sus objetivos sin faltar a sus responsabilidades ni afectar la esfera de derechos de los destinatarios de la acción del poder, en razón de que no son órganos soberanos, sino subordinados al interés colectivo del soberano, que es el pueblo. En consecuencia, el control entre poderes no tiene por qué representar una obstrucción para la acción del Estado, antes al contrario, desde una perspectiva democrática, debe asumir una normalidad tal que se pueda prever en qué situaciones será necesario emplearlo.

⁹³³ Carbonell, Miguel. *Reforma del Estado*, documento de trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 3.

⁹³⁴ Schettino, Alberto. "Simetría: Hacia un nuevo diseño constitucional de la división de poderes en México", en *Derecho Constitucional para el siglo XXI, Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Editorial Aranzadi, España, 2006, tomo II, p. 3174.

⁹³⁵ *Idem*, p. 3175.

Hasta ahora, como ya quedó plasmado, en México se adoptó como modelo de división del poder público el planteado por Montesquieu, en el que predomina el Legislativo, se relega al Judicial y que, en los hechos, terminó por traducirse en la hegemonía del Ejecutivo. Tan sólo recordemos que el Estado mexicano se consolida como tal, hasta el triunfo de la República frente a la invasión francesa y las fuerzas conservadoras, en la segunda mitad del siglo XIX, acentuándose el predominio del Ejecutivo en las postrimerías del mismo, con la dictadura de Díaz.

Con el advenimiento del siglo XX y el auge del Estado Social de Derecho, el Ejecutivo asume nuevas funciones que anteriormente no se concebían como propias del Estado, creciendo en su estructura de modo considerable al igual que su prevalencia respecto de los otros dos poderes, situación que se facilita con la formación de mayorías parlamentarias absolutas que respaldan a nivel Legislativo la actuación del Ejecutivo, situación a la que México no es ajeno al concluir la Revolución y consolidarse los gobiernos emanados de este movimiento político y social.⁹³⁶

Desde 1997, el Ejecutivo Federal mexicano ha dejado de contar con una mayoría parlamentaria; se produjo por vía electoral el fenómeno del “gobierno dividido”, que perdura hasta nuestros días, generándose con ello la necesidad de rediseñar la estructura de la división del poder público, así como de la relación y equilibrio que debe haber entre los órganos del Estado. Si bien no hay reformas definitivas, las reflexiones que se siguen haciendo en torno a la llamada “Reforma del Estado” no tiene otro objetivo sino desembocar en una real, duradera y sostenible reforma del Estado mexicano: que fortalezca la pluralidad democrática sin detrimento de la gobernabilidad política.

En lo general, la clase política coincide con la postura de Jorge Carpizo, en el sentido de que se debe conservar el sistema presidencial en México con algunos ajustes, los cuales de acuerdo con Valadés, deben consistir en atenuar

⁹³⁶ Schettino, Alberto. *op. cit.*, p. 3177.

algunas atribuciones del Ejecutivo, robustecer las del Legislativo por fases, y consolidar el papel del Poder Judicial como fiel de la balanza de la gobernabilidad, según expuse al inicio de este capítulo.⁹³⁷

La transición democrática de México, no es una cuestión que se agote con la alternancia electoral iniciada en el año 2000. No es sólo un tema de reforma electoral, va más allá de eso, es un asunto de acuerdo nacional que demanda consensos de mayor alcance para crear nuevas reglas y configurar un nuevo sistema acorde a nuestra realidad política.

Para Mauricio Merino: “en lugar de ser una transición pactada, la mexicana ha sido, por llamarla de alguna manera, una transición *votada*; [...], el cambio se ha basado en la apertura gradual y continua; [y] por último, [...] lo que ha ocurrido ha sido la recuperación de las instituciones ya existentes, más que en el diseño de nuevas.”⁹³⁸

Para este mismo autor, son tres los problemas que el país enfrenta para consolidar su democracia: “el primero y más notorio es el de la capacidad de decisión y acción del régimen presidencial; [...] en segundo término, a la necesidad de gobernar a la letra de la institucionalidad formal: de la ley y de las instituciones políticas constitucionales. [...] Y por último, [...] hay que agregar las contradicciones de la cultura política de los mexicanos que, por lo menos por un tiempo —mientras la democracia educa—, seguirá combinando rasgos que apelan a una lógica autoritaria con otros que ya forman parte de la vida democrática.”⁹³⁹

⁹³⁷ Carpizo, Jorge. *Nuevos estudios constitucionales*, Porrúa, UNAM, México, 2000, pp. 309 y 310.

⁹³⁸ Merino, Mauricio. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 15.

⁹³⁹ *Idem*, p. 28-30.

6.6. La dinámica del presidencialismo⁹⁴⁰ y el federalismo.

La teoría señala que el sistema presidencial presenta cuando menos cuatro limitantes para la estabilidad democrática de un país. La primera consiste en que los cargos de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno son asignados a un mismo individuo, el Presidente de la República, lo que puede ocasionar problemas pues son cargos con funciones rivalizadas, en virtud de que mientras el primero funge como unificador de la nación, el segundo puede velar por los intereses partidarios. La segunda deriva de ser el sistema presidencial un juego de suma cero, donde el ganador lo gana todo y el perdedor lo pierde todo, lo que hace al sistema fuertemente excluyente. La tercera limitante es el fenómeno ya señalado de “gobierno dividido” que puede generar la parálisis gubernamental del sistema presidencial, ocasionada por una composición del Congreso en donde el partido en la presidencia no posee la mayoría de las curules, implicando con ello la no aprobación de reformas o nuevas leyes, así como de presupuestos requeridos para el desarrollo de las políticas propuestas por el Ejecutivo. La cuarta limitante se refiere a la rigidez del mandato presidencial; esto es, los tiempos políticos deben ajustarse imperiosamente a un tiempo inflexible, lo que limita las posibilidades de reacción ante una crisis política o de Estado.⁹⁴¹

También la teoría señala la solución a estas limitantes, al referir que estas pueden ser superadas con un adecuado diseño institucional que promueva una dinámica de contrapesos entre los poderes, de forma tal que el régimen político sea capaz de enfrentar las contingencias sin que ello derive en una crisis de régimen. En ese sentido, menciona la existencia de la idea de que un mecanismo que logra atemperar los peligros de un sistema mayoritario como el presidencial, es el sistema federal. Es decir, el sistema federal implica un diseño institucional

⁹⁴⁰ El diseño constitucional y sistémico del régimen presidencial se desarrolla en el Capítulo III, *Vid supra*, “El régimen presidencial; integración y funcionamiento”.

⁹⁴¹ Amezcua, Gaelia. *El federalismo como un sistema que atempera los peligros del sistema presidencial*, consultado en: <http://www.fundacion-christlieb.org.mx/estudios/estudio97.pdf>

capaz de generar esos contrapesos que mitiguen los efectos no deseados del presidencialismo.⁹⁴²

Sin embargo, en la actualidad podemos observar que la rivalización que coexiste en la investidura presidencial —al ser Jefe de Estado y jefe de gobierno—, también existe en la investidura del gobernador de un estado; así, la autonomía que poseen las entidades federativas posibilita una respuesta inmediata de los gobernadores, ante una acción partidista y poco prudente del Presidente, como jefe de gobierno, respondiendo con la misma atribución en el ámbito local. En consecuencia, si se pretende apoyar al partido de y desde la Presidencia, los gobiernos locales pueden hacer lo mismo en el ámbito de su competencia, situación que hace un natural contrapeso en los procesos electorales.

Ante este panorama, empecemos por reconocer que régimen democrático y sistema federal son cosas muy diferentes. Mientras el primero es un método de selección de los gobernantes, y de asignación y defensa de derechos y libertades humanas, el federalismo supone la separación y división de competencias entre las sub-unidades que componen un Estado. Los regímenes democráticos admiten diferentes formas institucionales⁹⁴³ y los sistemas federales no responden a un único modelo.⁹⁴⁴

⁹⁴² *Idem.*

⁹⁴³ Lijphart, Arend. *Las Democracias Contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1984. Según Lijphart las democracias se organizan, a grandes rasgos, en dirección a dos grandes modelos: en un lado del continuo los modelos de democracia de consenso, por el otro, los modelos de democracia mayoritaria. *Vid supra*, Capítulo III.

⁹⁴⁴ Elazar, David J., *Exploración del Federalismo*, Edit. Hacer, Barcelona, 1987. Después del trabajo seminal de Riker (Riker, William, *Federalism: Origin, Operation and Significance*, Little, Brown and Company, Boston, 1964), se han estudiado otros tipos existentes de federalismo. Alfred Stepan (“Federalism and Democracy: Beyond the US Model”, en *Journal of Democracy*, Vol. 10, Nº 4, páginas 19-34) y también Juan Linz (“Democracia Presidencialista o Parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?” en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (comps), *La Crisis del Presidencialismo*, 1. Perspectivas Comparativas, Alianza, Madrid, 1ª edición en castellano, 1997), encuentran dos formas diferentes que dan lugar al origen de los sistemas federales: aquellos que intentan juntar lo que antes estaba separado, pero adhieren a una misma identidad (*coming together*), y los sistemas que tratan de mantener junto aquello que no comparte una misma identidad nacional (*holding together*). El primero responde al caso de estado-nación (Estados Unidos, Argentina, Brasil, México); el segundo responde a los países cuyo estado contiene más de una identidad nacional, que podemos denominar estado multinacional (España, Canadá, Yugoslavia, Bélgica).

En ese sentido, por régimen democrático entendemos al conjunto de mecanismos que determinan el acceso a los puestos más altos de autoridad y decisión del Estado,⁹⁴⁵ a través de un conjunto de instituciones que Dahl denominó “poliarquía”.⁹⁴⁶

Las instituciones de la poliarquía son indispensables para la democracia en gran escala y, en particular, para las dimensiones del moderno Estado nacional.⁹⁴⁷ El proceso democrático básicamente consiste en cinco requisitos: I) igualdad del voto; II) participación efectiva; III) comprensión esclarecida; IV) control del programa de acción y V) Inclusión.⁹⁴⁸

El federalismo se incluye “al sistema en el cual algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades —cantones, estados y provincias— que no se encuentran constitucionalmente al alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas”.⁹⁴⁹ La definición citada reúne los elementos distintivos del federalismo que revisé apartados atrás. No obstante, otros especialistas en el tema lo han definido como un esquema en el que cada gobierno “tiene la autoridad de tomar algunas decisiones finales independientemente del otro” (Riker) o en forma sintética “autogobierno y gobierno compartido” (Elazar) o “descentralización y cooperación multilateral”. (Colomer)⁹⁵⁰

⁹⁴⁵ O’Donnell, Guillermo. *Democratic Theory and Comparative Politics*, University of Notre Dame, 1999.

⁹⁴⁶ Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*, op. cit., p. 134-160, 267-268.

⁹⁴⁷ *Idem*.

⁹⁴⁸ El primer requisito del proceso democrático significa que los votos de los ciudadanos deben contar igual, esto es que se debe recibir igualdad de trato en la ponderación de la formulación y manifestación de las preferencias individuales (Dahl, *Op. Cit.*, página 15). En otras palabras, ello supone la realización del ideal “una persona, un voto”. Por lo tanto, el acceso a los puestos más altos del estado sólo puede ser resultado de las preferencias de la mayoría de los ciudadanos, cuya suma debe ajustarse a un criterio de equidad o igualdad del voto entre los mismos. En resumen, democracia significa igualdad de todos los ciudadanos (Linz, *Ob. Cit.*, p. 1).

⁹⁴⁹ Dahl, Robert. “Federalism and The Democratic Process”, en *Democracy, Liberty and Equity*, Norwegian University Press, 1986, p. 114-126.

⁹⁵⁰ Riker, William. *Federalism: Origin, Operation and Significance*, Little, Brown and Company, Boston, 1964; Elazar, David, *Exploración del Federalismo*, Hacer, Barcelona, 1987; y Colomer,

El futuro del federalismo mexicano está ligado al curso del proceso de democratización y a la atenuación del presidencialismo. Al respecto, Weldon⁹⁵¹ señala que las cuatro condiciones que producen la existencia del presidencialismo en México son:

- 1) El sistema presidencial basado en la Constitución;
- 2) El “gobierno unificado”, donde el partido gobernante controla ambas cámaras legislativas;
- 3) La disciplina dentro del partido de gobierno y;
- 4) Un presidente que es reconocido como el líder del partido gobernante.

Si alguna de estas condiciones deja de existir, agrega Weldon, el equilibrio del presidencialismo se rompe. Por esas mismas razones, el federalismo mexicano, en el sentido de la definición de Dahl, está en relación inversa a la suerte del presidencialismo y en relación directa a la democratización del sistema político, lo cual de ninguna manera implica el cambio de la forma de gobierno presidencial a una parlamentaria, sino una atenuación de las condiciones 2, 3 y 4 de Weldon.

Josep, “Las Instituciones del Federalismo”, Documento de trabajo número 2, Doctorado en Ciencia Política, FLACSO, México, 1999. Al respecto, Colomer señala que los estados federales permiten mayor utilidad social que los estados centralizados unitarios, debido a que estos últimos “inducen a los votantes a elegir un solo paquete de propuestas políticas”. En cambio los sistemas federales “crean oportunidades para votar de modo diferente por los diferentes cargos y para dividir el gobierno entre varios partidos”. De este modo, una minoría nacional puede ser mayoría en el ámbito regional y de este modo ocupar un espacio de poder. Por el contrario, en los sistemas unitarios una minoría nacional tiene menos chance de compartir el poder.

⁹⁵¹ Cabe una aclaración acerca de la categoría “presidencialismo” utilizada. Por sistema presidencial se entiende solamente la primera condición señalada por Weldon. Mientras que el concepto de presidencialismo remite a algo más amplio (las condiciones 2, 3 y 4), que designa la excepcional concentración de poder en manos del presidente. Weldon, Jeffrey: “The Political Sources of Presidentialism in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (editores), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, USA, 1997, p. 225-258.

6.6.1. Tensión entre federalismo y presidencialismo

Señala Diego Valadés que las instituciones vigentes serán tanto más disfuncionales cuanto mayores sean las tensiones que deban soportar. Por ello, agrega que:

- La rigidez de un gobierno constitucionalmente concebido como unipersonal, significa un riesgo de endurecimiento;
- Las restricciones del sistema representativo, que entre otras cosas no permiten la reelección de los legisladores, miniaturizan las relaciones entre la sociedad y sus representantes;
- La falta de garantías democráticas en la vida interior de los partidos políticos afecta su funcionamiento y perjudica su imagen pública;
- La carencia de nuevas instituciones en materia social, dificultan el manejo de una potencial crisis de empleo, cuya dimensión futura no es previsible;
- La ausencia de un pacto de Estado que aglutine a todas las fuerzas políticas en torno a algunos objetivos centrales, cuya consecución quede sustraída a las pugnas cotidianas, genera incertidumbre.⁹⁵²

No debe pasar inadvertido que la praxis muestra que en un sistema político muy competitivo, la elección de los titulares a las dependencias y entidades de la Administración Pública por lo general se dirige hacia los más competentes. En cambio, en un sistema político acomodado a los requerimientos personales del titular del poder, los procesos de designación obedecen a otras reglas. Según la disposición presidencial serán los colaboradores que lo acompañen. Si el

⁹⁵² Valadés, Diego. *op. cit.*, p. 659-686.

Presidente tiene sentido del equilibrio político, conoce la historia del país, respeta ciertas prácticas profesionales y admite sus propias limitaciones, se inclinará por convocar a quienes garantizan un mínimo de resultados.⁹⁵³ Pero si el Presidente prefiere la comodidad que ofrecen los amigos, recela de la inteligencia o desdeña la experiencia ajena, se inclinará por invitar a los que ofrezcan menor resistencia a su mando.⁹⁵⁴ No podemos dejar de reconocer que esta práctica de selección, influenciada por el amiguismo, está propiciada en razón de que la Constitución Federal prevé un sistema presidencial altamente centralizado. Además, esta centralización también ha provocado que los titulares de las dependencias y entidades sean sólo depositarios de la confianza del presidente, más no así responsables políticos de su propia gestión. Será por esto que muchos se dejan seducir por el control parlamentario del gobierno.

No debemos pretender que federalismo sea sinónimo de debilidad del sistema presidencial. La fortaleza del Ejecutivo no está a discusión. México necesita un presidente fuerte pero que tenga, cuando ejerza el poder, contrapesos institucionales que eviten la desigualdad en el referido ejercicio. En este sentido, el Nuevo Federalismo que se proclama no es únicamente un asunto casuístico o de mera coyuntura. Tiene implicaciones estructurales vinculadas con la naturaleza del régimen político. Es en éste, donde la estructura, organización y distribución del poder tiene candados que impiden acceder a un auténtico federalismo. El federalismo mexicano se encuentra limitado por el papel protagónico del presidencialismo. Las relaciones políticas son asimétricas y las relaciones administrativas favorecen al poder central en detrimento de los estados y los municipios.⁹⁵⁵

En este sentido —para tener una mejor opinión respecto al federalismo—, nos parece que es oportuno apuntar las diferencias sustanciales entre

⁹⁵³ *Idem.*

⁹⁵⁴ *Ibidem.*

⁹⁵⁵ *Ibid.*

presidencialismo y centralismo, conceptos que comúnmente se asocian a la discusión acerca del citado federalismo.

- El presidencialismo es darle preponderancia al titular del poder Ejecutivo, por encima de los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial.
- El centralismo es concentrar excesivamente las facultades del poder central, disminuyendo el de las entidades federativas.⁹⁵⁶

Un verdadero federalismo no debiera ser presidencialista, porque su esencia es la división de poderes. El federalismo no se completa con la división de poderes exclusivamente: se requiere de una redistribución de funciones entre los órdenes de gobierno (federación, estado y municipio)⁹⁵⁷ en lo que conocemos como la división vertical y de la que tanto se admiraba Alexis de Tocqueville en *La Democracia en América*. Como sabemos, la obra de Tocqueville como parte de la corriente de la teoría política de Locke y Montesquieu, lo exhibe como partidario de la preservación de la libertad mediante la configuración de un sistema de poderes para tal efecto. Pero también puso énfasis en la división vertical (y no sólo en la división horizontal), es decir, su preocupación más profunda fue la problemática de la centralización-descentralización del Estado.⁹⁵⁸

En el federalismo mexicano, las relaciones entre los niveles de gobierno parecen reducirse a una relación jerárquica, de mando superior (federación) hacia mandos inferiores (estados y municipios); problemática que se reproduce en las relaciones entre estados y municipios. Esta apreciación distorsionada ha propiciado que los funcionarios estatales se conciban a sí mismos como los más aptos para conocer los problemas del nivel estatal y vean a los funcionarios

⁹⁵⁶ Díaz Pérez-Duarte, A., *Regenerar el Sentido del Federalismo*, en Revista Artículo 115, Centro de Servicios Municipales, México 1993, página 3.

⁹⁵⁷ *Idem.*

⁹⁵⁸ Martínez, Pedro. *Federalismo y Gobierno Local*, consultado en: www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm

federales con una perspectiva restringida y poco adecuada, y la de los funcionarios municipales como particulares y limitadas. Sin embargo, generalmente se advierte que los funcionarios municipales comparten muchos puntos de vista con el nivel federal, no siendo así con el nivel estatal que los limita y ahoga. Y es que los estados tienen la función de canalizar los recursos hacia el nivel municipal, sin embargo, se convierten en verdaderos cuellos de botella y en camisas de fuerza que impiden el desarrollo municipal. Hay que advertir que al dejarles a los estados de la federación una amplia discrecionalidad para interpretar y darle "operatividad" al artículo 115 Constitucional, se cometen las peores arbitrariedades en la ministración de recursos a los municipios.⁹⁵⁹

Nuestro federalismo en realidad ha sido pervertido por los excesos presidencialistas, como algunos otros aspectos de la vida nacional. Cuando hemos tenido vestigios de federalismo, éste ha sido limitado y sesgado a favorecer el centralismo, a caciques regionales o a grupos sociales privilegiados, que en las comunidades locales usufructúan el poder y las riquezas desafiando incluso al poder central. El Federalismo mexicano, como lo afirma Córdova,⁹⁶⁰ ha tenido poca vigencia real en los hechos, y no es sino hasta últimas fechas, que cediendo a presiones políticas y de distinta naturaleza, vuelve a la discusión por parte de muchos estudiosos, tanto partidarios del régimen como de la oposición.

6.6.2. La descentralización política y administrativa.

En las actuales circunstancias por las que atraviesa el país, el régimen mexicano debe corregir sus desvíos y dejar que —como lo consagra el artículo 115 Constitucional—, nuestras entidades federativas y municipios se desarrollen como instituciones autónomas y como asientos de la soberanía popular.

⁹⁵⁹ *Ibidem.*

⁹⁶⁰ Córdova, Arnaldo. "Federalismo y Democracia", en Suplemento, Nexos, número 70, México, Abril de 1994, pp. III-VI.

Los poderes locales deben recobrar su autonomía política. No es suficiente con la independencia económica. El Estado debe empezar a descentralizarse; es decir, a diluirse el poder presidencial autoritario en una difusión de facultades que redistribuyan la capacidad de toma de decisiones en los niveles de gobierno inferiores.⁹⁶¹

El tema de la descentralización política y administrativa es de importancia creciente. Alude en lo fundamental al concepto de poder. Además de su expresión doctrinaria y filosófica, la descentralización es un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder. Por eso, el poder en su acepción axiológica y cultural es un medio que permite garantizar el modo de vida de la sociedad y el Estado. También contribuye a que los ciudadanos puedan asociarse para convivir con la seguridad de que el Estado es el responsable de garantizarla. El Estado, como la organización política de la sociedad, es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad que su vida civil y pública sea impulsada con principios, normas y criterios de institucionalidad.⁹⁶²

La descentralización, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social.⁹⁶³

Desde la óptica de la ciencia política, se le atribuye a la descentralización política y administrativa las siguientes bondades:

⁹⁶¹ Martínez, Pedro. *op. cit.*

⁹⁶² Uvalle, Ricardo. *Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México*, consultado en: www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm.

⁹⁶³ *Idem.*

1. Reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria.
2. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión.
3. Reconoce que la acción de gobierno responde a la unidad de mando; pero, que no implica omitir lo diverso de la vida pública.
4. La descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado.
5. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso.
6. Por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa.

Es claro que a través de la descentralización se obtiene la distribución del poder. Con ello, también se logra un mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política; así, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas. Y es que al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, se descongestiona el proceso de gobierno, se deshace la centralización improductiva y se da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma.

La descentralización, hay que reconocerlo, permite que la igualdad jurídica y política sea uno de los soportes más resistentes del Estado moderno. No obstante, es de aclararse que la descentralización no es incompatible con la centralización gubernamental, la cual, bien llevada, es necesaria y saludable. Y es que la centralización administrativa logra reunir en una época dada, y en cierto lugar, todas las fuerzas disponibles de la Nación, pero perjudica la reproducción de las fuerzas. Las hace triunfar el día del combate, y disminuye a la larga su poder.⁹⁶⁴ Desde el escenario político, la descentralización es una forma para que los ciudadanos puedan participar democráticamente en las diversas esferas de los

⁹⁶⁴ Tocqueville, Alexis de. *op. cit.*, p. 98.

poderes públicos. Se traduce en un medio para que la relación gobernantes-gobernados sea más directa, justa y eficaz. Para que la acción del gobierno redunde en una mejor vida estatal y en una mejor convivencia pública. La descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. Es una forma de gobierno que responde, como bien decía Jesús Reyes Heróles, "a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo".⁹⁶⁵

El federalismo, como forma de gobierno, es una suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común la voluntad de cooperar, tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión. Sin embargo, esto no significa que en el federalismo exista ausencia de conflictos. Como bien lo ha señalado Aaron Wildavsky, "el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado".⁹⁶⁶ El federalismo implica que la descentralización política le sea consecuente. Cuando hay decisión para dar vigencia al federalismo, es básico dar cauce a los movimientos de la descentralización política que, unida a la democracia moderna, permite que la representación geográfica —provincial, regional, comunal, municipal— de un país sea amplia y efectiva.

Ubicados en el marco de la descentralización y el federalismo descritos, México se halla en los umbrales de un nuevo federalismo. El federalismo mexicano aparece institucionalizado en un régimen político que, de acuerdo con la Constitución de 1917 es presidencial. No obstante, la práctica del poder, su cultura política y el ejercicio del mando unipersonal han creado en realidad un régimen presidencialista. Sin embargo, el nuevo federalismo tiene que erradicar el divorcio que aún subsiste entre los factores reales de poder y la constitución escrita, situación que conlleva a una vida institucional que da cabida a la centralización

⁹⁶⁵ Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano, La sociedad fluctuante*, Fondo de Cultura Económica, México, tomo II, p. 6.

⁹⁶⁶ Wildavsky, Aaron, citado por Orban, Edmon, en *El proceso de descentralización en el Estado federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica*, p. 71.

acentuada del poder. El nuevo federalismo debe ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales. Producto de la fuerza creativa de la sociedad civil, corresponde al Estado la tarea de asegurar mediante acciones de gobierno, que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan a grupos, regiones y comunidades. El nuevo federalismo sólo puede germinar, si en el régimen político hay la voluntad de dar cabida a más actores del poder. Además, éste puede también servir de base para estructurar un sistema de partidos que pueda institucionalizar la competencia política en su faceta regional.

Ante el cambio en las condiciones políticas y demográficas del país, la alternancia no sólo en los gobiernos locales sino también en los poderes federales, obliga a replantear los acuerdos que sustentan el Pacto Federal. Estos acuerdos necesariamente pasan por un nuevo esquema de reparto de poder entre órdenes de gobierno y con ello de sus atribuciones y responsabilidades.⁹⁶⁷

6.7. Retos y dilemas constitucionales de México

En los últimos años hemos sido testigos de un pluralismo político y social desconocido en la historia reciente de México. Este pluralismo político, en buena medida, propició la confianza en la organización y en los resultados de las últimas elecciones. Sin embargo, es evidente que este paso, si bien importante, no es suficiente para alcanzar los cambios estructurales necesarios que requiere el país, por lo que las fuerzas dirigentes decidieron que en esta segunda década del siglo XXI llegó ya el momento de definir una agenda nacional encaminada a lograr las modificaciones constitucionales y legales, que permitan reforzar las funciones y el desempeño de los poderes públicos.

El análisis de las formas de gobierno no se refiere solamente a la dinámica de las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo y, en particular, a las

⁹⁶⁷ Uvalle, Ricardo. *op. cit.*

modalidades de elección de los dos organismos, su título de legitimidad y el balance de sus prerrogativas. Además, dada la naturaleza de los regímenes democráticos modernos, es de importancia esencial para comprender y explicar el funcionamiento de las diversas formas de gobierno, el planteamiento del sistema de partidos presentes y operantes en dichas formas.

Es indiscutible que el tema referido a las formas de gobierno y en particular al que prevalece en el país del Anáhuac, resulta ser objeto primordial de análisis, para revisar su eficacia y eficiencia operativa, a fin de determinar su continuidad, o bien, su transformación en aras de alcanzar la estabilidad política y que ésta se traduzca a su vez en bienestar social y económico, logrando con ello desarrollo y crecimiento sostenido.

Ante el avasallador proceso de globalización que experimenta el mundo, resulta urgente la instauración de una nueva gestión pública, así como la modernización del Estado, que propicie lineamientos programáticos e instituciones políticas funcionales, todo ello dentro del marco de la reforma del Estado que parece imponerse en la actualidad mexicana. Es ahora cuando las élites políticas parecen querer aprovechar la oportunidad de remover dogmas y dar paso a la eficiencia, eficacia, utilidad y funcionalidad de ciertas instituciones constitucionales.⁹⁶⁸

⁹⁶⁸ Para Hugo Concha, la maquinaria administrativa constituye una de las fuentes de legitimidad del Estado. Dice ese autor: “[Esta] forma de legitimidad se presenta en la función operativa del Estado, es decir, a través de su vasto trabajo burocrático y rutinario, el cual depende del efectivo cumplimiento y cooperación de la sociedad para llevarse a cabo. [...] Es por ello que ésta es la dimensión donde las estructuras o instituciones estatales pueden ser vistas como ejemplos de organizaciones que cuentan con objetivos claros y criterios racionales para lograrlos. Es el espacio de la burocracia del Estado, de acuerdo con la idea weberiana. Por ello, el grado cualitativo de la burocracia es de vital importancia en sus resultados. No en balde, numerosos Estados se preocupan por establecer una reforma administrativa que implique la profesionalización de los servidores públicos, a efecto de maximizar la operatividad del Estado y evitar que sus estructuras sean dirigidas por gente nombrada arbitraria y discrecionalmente.” Concha, Hugo, “La legitimidad del Estado mexicano”, en González, Refugio y López Ayllón, Sergio, *Transiciones y diseños institucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, p. 385.

6.7.1. Desarrollo legislativo de la Reforma del Estado.

El Poder Legislativo Federal Mexicano no ha cejado en esfuerzos para impulsar reformas políticas sustanciales; desde hace ya varias legislaturas ha sido obligado instaurar en el seno de las Cámaras, comisiones encargadas de la materia de Reforma del Estado. Sin embargo, se distingue el hecho de que durante la LX Legislatura (2006-2009) el Congreso aprobó una Ley para la Reforma del Estado, cuyo objetivo esencial radicó en fungir como la legislación marco que estableciera los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos encaminados a la concreción del proceso de Reforma del Estado Mexicano y con ello, sentar las bases para analizar, discutir y hacer propuestas para transformar a los órganos que lo integran.⁹⁶⁹

El ordenamiento creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, como órgano rector de la conducción de este proceso en México: Dicha comisión se integró por los presidentes de las mesas directivas de ambas Cámaras; los coordinadores de cada grupo parlamentario en las mismas; y, las presidencias de las comisiones de Reforma del Estado. Asimismo, se estableció la participación en la Comisión Ejecutiva, con derecho a voz, pero sin voto, de representantes del Poder Ejecutivo Federal, de las presidencias de los partidos políticos nacionales; y, del Poder Judicial de la Federación, exclusivamente en lo que respecta al tema de reforma de este poder constituido.

De igual forma, se determinaron como atribuciones de la Comisión Ejecutiva: Conducir y coordinar el proceso nacional de diálogo, análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción de la reforma del Estado; integrar e instalar las subcomisiones de Consulta Pública y Redactora, así como los grupos

⁹⁶⁹ La iniciativa fue presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera ante el pleno de la Cámara Alta, el 14 de noviembre de 2006. Después de que la colegisladora realizó unas observaciones que fueron aceptadas por la Cámara de origen (Senado), la Ley fue aprobada, y publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de abril de 2007.

que fuesen necesarios para la realización de los trabajos y la consulta; expedir el reglamento interno, las convocatorias y otros instrumentos normativos necesarios para garantizar la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos en la materia y ciudadanos; promover la presentación, ante el Senado y la Cámara de Diputados, de las iniciativas de reformas constitucionales y legales o de nuevas leyes que expresen los acuerdos obtenidos; e, interpretar los alcances de la ley y emitir los lineamientos, normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento del objeto de la Comisión Ejecutiva.

Asimismo, a las dos subcomisiones mencionadas les fueron asignadas las siguientes funciones específicas:

A la subcomisión de Consulta Pública se encomendó recopilar y revisar las minutas radicadas en las comisiones de dictamen; las iniciativas presentadas ante las Cámaras del Congreso de la Unión por los diputados y senadores de las distintas fuerzas políticas, por las Legislaturas de los Estados y por el Ejecutivo Federal, así como la información derivada de los foros y consultas realizadas con anterioridad, todas ellas relacionadas con los temas para la Reforma del Estado; además, organizar la consulta pública nacional para la Reforma del Estado, en los términos de la convocatoria que al efecto debiera emitir la Comisión Ejecutiva y conforme a las indicaciones de la misma. Por su parte, la subcomisión Redactora se encargaría de elaborar los documentos de trabajo y las propuestas de iniciativa de ley que derivaran de los acuerdos políticos alcanzados, a solicitud de la Comisión Ejecutiva y conforme a las indicaciones y orientaciones que expresamente de ella recibiera.

Aunque la Ley tuvo una vigencia de doce meses, de conformidad con lo establecido por el Artículo Séptimo Transitorio del Decreto de su expedición⁹⁷⁰, el material obtenido de los trabajos, consultas, foros realizados y propuestas

⁹⁷⁰ “Séptimo. La presente Ley para la Reforma del Estado concluirá su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

recibidas por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, constituyeron las bases para una serie de propuestas de reforma política, jurídica e institucional que han sido aprobadas, o bien, se encuentran en el proceso legislativo correspondiente, entre las cuales se destacan la reforma al sistema de justicia penal en México; las propuestas de reformas constitucionales en materia de derechos humanos e innovaciones al Juicio de Amparo; la propuesta de reforma política, las modificaciones e innovaciones en materia laboral y de seguridad pública; entre otras.

Por lo que hace a la denominada reforma política, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos, en el Senado de la República, recientemente han dictaminado un total de 17 iniciativas con proyectos de reformas constitucionales y legales, relativas a diversos temas de trascendencia para las instituciones federales, tales como los mecanismos de democracia participativa y revocación de mandato; modificación en la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como de los mecanismos para la elección de sus integrantes; candidaturas ciudadanas para los cargos de elección popular; reconducción presupuestal; proceso legislativo en ambas Cámaras para el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la posibilidad de que el Ejecutivo realice observaciones al mismo; reelección legislativa, de presidentes municipales y de jefes delegacionales, la iniciativa parlamentaria o presidencial preferente; facultad de iniciativa en favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; modificación de porcentajes mínimos para mantener el registro de los partidos políticos nacionales, la segunda vuelta en la elección presidencial; facultad legislativa para la ratificación del gabinete y aprobación del Plan Nacional de desarrollo; aprobación bicameral de los tratados internacionales; suplencia en caso de ausencia del Presidente de la República; inmunidad parlamentaria, juicio político y declaración de procedencia; moción de censura y control parlamentario;

financiamiento de partidos y propaganda electoral; modificación jurídica de los órganos reguladores en materia económica; entre otras.⁹⁷¹

En la sesión ordinaria del 27 de abril de 2011, el Senado de la República consideró precedentes modificaciones constitucionales en materia política y de reforma del Estado mexicano, respecto de los rubros siguientes:

A. *Democracia participativa*. Después de analizar y valorar la conveniencia de los diferentes mecanismos de la denominada “democracia semidirecta”, se optó por incorporar constitucionalmente la iniciativa ciudadana y la consulta popular, siempre de conformidad con las disposiciones que para su realización sean determinadas en la legislación secundaria.⁹⁷²

Dentro de los mecanismos de la democracia participativa sobresalen la iniciativa popular y la consulta pública, que son aceptables totalmente si se insertan en un régimen de democracia representativa, como complemento de ésta y no como sustituto. En términos generales, la democracia participativa reduce y diluye la responsabilidad política de los gobernantes y pone en crisis a las instituciones representativas como los partidos políticos y los parlamentos. En consecuencia, la iniciativa popular, como iniciativa ciudadana, según la denominación del proyecto de reforma del Estado mexicano, es desde luego favorable a la dinámica democrática de los diálogos y los debates, pues los saca del encajonamiento parlamentario, para ventilarlos en el seno de la opinión pública.

⁹⁷¹ Cfr. Antecedentes del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, LXI Legislatura, Gaceta del Senado de la República, 27 de abril de 2011.

⁹⁷² Se propone la reformar los artículos 35 y 71 constitucionales, a fin de establecer, en el primero, el derecho de los ciudadanos a presentar leyes y a votar en las consultas populares sobre temas de especial trascendencia nacional, siempre y cuando se cumplan los requisitos para la convocatoria correspondiente, en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución y las leyes; de igual forma, se legitimaría a los ciudadanos para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, siempre que estas iniciativas cuenten con el respaldo de al menos el equivalente al 0.25% de la lista nominal de electores.

La consulta popular es igualmente favorable a los diversos aspectos democráticos antes mencionados y a la necesaria transparencia que se requiere para la adopción de políticas públicas y decisiones inmediatas del Estado y el gobierno, para conducir a la sociedad con rumbo al futuro. Sin embargo, es previsible que la consulta popular degenerare en irresponsabilidad gubernamental y en excesos de manifestaciones callejeras. La política de hoy debe abrirse al debate y ser transparente, pero se requiere que en el gobierno domine la reflexión, el cálculo, el análisis ponderado, la programación y la planeación, de lo que normalmente están alejadas las masas demandantes sujetas a la inmediatez de la movilización popular. Si la consulta fuera reducida a unas cuantas materias debidamente determinadas y en períodos específicos, podría resultar un mecanismo eficiente para aquéllos propósitos. Por último, la consulta popular debe estar regulada en leyes locales y reglamentos municipales, pues nada impide que cualquier ciudadano o grupo de éstos demande lo conducente en ejercicio de sus libertades y particularmente de su derecho de petición.

B. *Candidaturas independientes.* Se establece constitucionalmente el derecho de cualquier ciudadano mexicano a votar y ser votado para cargos de elección popular, tanto federales como locales, ya sea mediante postulación de un partido político o de forma independiente. De igual forma, se determina que la legislación secundaria será la encargada de normar todos los requisitos y pormenores para hacer efectivo el nuevo derecho político.⁹⁷³

⁹⁷³ Se propone la reformar la fracción II del artículo 35 constitucional, a fin de establecer como derecho de los ciudadanos la facultad referida, siempre y cuando se cumplan los requisitos y condiciones que determine la ley. Asimismo, se propone la reforma del inciso e), fracción IV, del artículo 116 de la Constitución, para que el derecho relativo sea reconocido en el ámbito electoral local.

El aspecto relevante de la reforma fueron los tiempos de su proceso legislativo, ya que se pretendía la instauración de las candidaturas independientes para la elección federal de 2012 (renovación del Congreso y elección presidencial), sin embargo, habría que tomar en cuenta que el artículo 105 de la Ley Fundamental, determina que la promulgación y publicación de las leyes electorales federales y locales, debe ser al menos noventa días antes del inicio del proceso electoral para el que vayan a ser aplicadas. Tal situación implica que no sólo la norma fundamental debe estar vigente en este plazo, sino también la legislación secundaria mediante la cual se aplicaría la disposición constitucional.

Al Advertir las implicaciones de la introducción de la figura de candidaturas independientes, se consideró necesario reformar las bases político-constitucionales correspondientes al Distrito Federal, a fin de adecuar las disposiciones relativas a esta entidad federativa, de régimen *sui géneris*, con las innovaciones electorales.⁹⁷⁴

Es indudable que las candidaturas independientes son muy democráticas, en cuanto que permiten el ejercicio del derecho político de votar y ser votado, sin impedimentos que hagan nugatorio que cualquier ciudadano se someta al plebiscito de sus iguales, si pretende gobernarlos. La reforma propuesta condiciona ese derecho a las determinaciones de la ley secundaria, que deberá hacer adecuaciones sumamente delicadas y complejas en la regulación de campañas, apoyos económicos, uso de medios de comunicación, etc., que sin la figura de los candidatos independientes es ya de por sí sumamente difícil de regular y de encontrar para ello, el consenso de los partidos políticos y de la opinión de los sectores y, en general de la opinión pública. Son obvios los argumentos que en pro y en contra de esta figura se esgrimen en el debate contemporáneo, pues los candidatos independientes pueden oscilar entre el romanticismo y el caudillaje, ya que se trata de un mecanismo que enaltece el individualismo personalista en detrimento de la organización política, particularmente de los partidos políticos.

Al aceptar que se incorpore esta figura en el texto de la Constitución, considero indispensable también la reforma del artículo 40 de la misma, el cual determina la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa; y si

⁹⁷⁴ Se propone la reforma al artículo 122 constitucional en la fracción II; e, incisos o) y p) de la fracción V, ambas pertenecientes a la BASE PRIMERA, a fin de admitir los candidatos independientes al cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la existencia de una norma constitucional que dispone que se otorguen curules suficientes en este órgano, al partido político que por sí mismo, obtenga el mayor número de constancias de mayoría y, al menos, el 40% de la votación total emitida en la elección correspondiente. La última modificación, con el objeto de adecuar equitativamente la denominada "cláusula de gobernabilidad" a la situación y normas electorales aplicables en la actualidad para la Asamblea Legislativa de referencia.

bien, ese artículo la denomina *democrática*, y en la democracia cabe todo, hay que resaltar que si la República es representativa, la democracia debe serlo igualmente. Así, el artículo 40 debe determinar la nueva voluntad de constituir al pueblo mexicano en una República representativa con instituciones de democracia directa, la cual implica, al decir de Duverger, un sistema de colaboración entre los ciudadanos y el gobierno. En el caso de las candidaturas independientes, no es claro en qué forma los candidatos contribuirían con el gobierno para solucionar problemas y demandas.

Ya en otros ensayos he propuesto que también se reforme el artículo 41 constitucional, para que se señale que el pueblo ejerce su soberanía mediante el voto popular y a través de las formas de democracia directa establecidas por esta Constitución, así como “por medio de los poderes de la Unión”, como reza el actual precepto.

C. Iniciativa Preferente. Se trata de prever la atención legislativa preferente a determinadas iniciativas del Presidente de la República, cuando traten de asuntos cuya relevancia, trascendencia y urgencia así lo ameriten, a juicio del titular del Ejecutivo Federal. El sentido de la reforma constitucional propuesta, es acortar los tiempos en que el Congreso deba pronunciarse sobre el tema de la iniciativa presidencial en cuestión.⁹⁷⁵

En este caso, se trata de que en el proceso legislativo exista un auténtico diálogo entre el legislativo y el ejecutivo y no sólo un procedimiento mecánico para la producción normativa. La reforma de fondo que debiera existir es la que ya

⁹⁷⁵ La iniciativa preferente requiere de la reforma constitucional al artículo 71, para establecer que en la apertura de cada período de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o bien, señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en períodos anteriores y se encuentren pendientes de dictamen. Asimismo, se establece un plazo de treinta días naturales, para cada Cámara, a fin de que tales iniciativas sean discutidas y votadas en su seno; además, se prevé que vencido el plazo anterior sin pronunciamiento de la Cámara respectiva, será el primer asunto discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno, sin mayor trámite. Finalmente, se establece la prohibición de solicitar el carácter de preferente para las iniciativas de reforma a la Constitución.

subyace en el texto actual del artículo 71 de la Constitución, el cual distingue entre las iniciativas que envíen el Presidente y las legislaturas de los estados, las cuales deben pasar de inmediato a comisiones. Aquí sería conveniente agregar que las mismas, deberán ser dictaminadas en un plazo no mayor de treinta días hábiles y, si fuera el caso, en las primeras sesiones del siguiente periodo.

Las iniciativas del Ejecutivo y las de las legislaturas estatales deben entenderse como indispensables para la formulación de políticas públicas y resolución de problemas graves, por lo que merecen una atención inmediata del Congreso y elevarse a la calidad de proyectos; en tanto, las presentadas por los propios legisladores deben recibir un tratamiento diferente, como un análisis de su impacto económico, social y normativo que determinen su viabilidad, procedimiento en el que debe ser escuchado el propio gobierno. El dictamen de las primeras debe ser suficientemente claro a fin de que se acepten o rechacen las propuestas correspondientes.

D. *Discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.* Las modificaciones constitucionales propuestas contemplan la posibilidad de que el Ejecutivo Federal realice observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación; es decir, que lleve a cabo lo que comúnmente se conoce como “veto”, en el proceso legislativo ordinario establecido en el artículo 72 de la Constitución General de la República.⁹⁷⁶

Carlos Armando Biebrich Torres y Alejandro Spíndola Yáñez en su *Diccionario de la Constitución Mexicana*, ilustran el tema al señalar que:

⁹⁷⁶ Para el efecto del “veto” en materia presupuestal (observaciones del Ejecutivo de la Unión), se tomó la decisión de adicionar el artículo 74 con dos párrafos, en razón de que es la disposición que determina la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y, en su caso, modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal. El segundo de los párrafos adicionados establece que el proyecto con las observaciones realizadas por el Presidente de la República, se discutirán en la Cámara de Diputados en un plazo no mayor a diez días naturales y que el mismo, sólo puede ser confirmado por el voto de las dos terceras partes del total de votos emitidos.

... el presupuesto de egresos de la Federación es el brazo ejecutor del principio constitucional de la rectoría económica, realizando una tarea redistributiva de la riqueza nacional en tanto asigna recursos de la sociedad a personas, actividades y regiones, que la mano invisible del mercado es incapaz de llevar a cabo, pero que la política económica y social considera necesario.⁹⁷⁷

Véase, en consecuencia la relevancia que para el mercado y el Estado tiene el presupuesto, cuya aprobación y ejercicio varían con el tipo de régimen político.

En el régimen presidencial el veto es una institución que pretende equilibrar el poder legislativo del Congreso de la Unión con el poder ejecutivo del Presidente o del Gobierno. Se trata de impedir la dictadura de la mayoría parlamentaria cuando aprueba leyes que notoriamente obstruyen las políticas públicas del gobierno, trastocan el orden institucional, o elevan considerablemente e inopinadamente el costo de la aplicación de las nuevas leyes o reformas aprobadas por las Cámaras. El veto, en consecuencia, repone la balanza del ejercicio del Poder y evita la imposición de un poder político sobre otro, cuando ambos provienen del voto mayoritario del pueblo, o sea, cuando en ambos se deposita por igual el ejercicio de la soberanía.

Hay una materia, sin embargo, en la que el veto es discutible: la materia presupuestal. El Presupuesto de Egresos, es decir, el gasto público, constituye la columna vertebral de las finanzas públicas y del cumplimiento de los planes y programas gubernamentales, pero está vinculado directamente con los consensos políticos de los partidos, que se gestan y consolidan en el seno de las legislaturas. Es el instrumento no sólo del gobierno para realizar su proyecto, sino también del régimen y de la posibilidad reivindicatoria de los parlamentarios, quienes tienen en el Presupuesto de Egresos el instrumento y mecanismo institucional de negociación política con los sectores de la administración pública, el gobierno y el mercado. El Presupuesto derrama recursos y orienta las políticas públicas y al

⁹⁷⁷ Biebrich Torres, Carlos Armando y Spíndola Yáñez, Alejandro. "Presupuesto de egresos de la Federación" en *Diccionario de la Constitución Mexicana*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Instituto Mexicano de Estrategias, Miguel Ángel Porrúa, librero editor, México, 2009, p. 722.

conjunto del régimen, de tal forma que su naturaleza temática-económica es secundaria frente a su función política distribuidora de poder y de hegemonía.

Un parlamento sin poder económico, al que se puede imponer el Ejecutivo mediante el uso del veto en materia presupuestal, pierde lo fundamental de su poder como órgano de control del Estado, sobre todo si se atienden las siguientes razones:

- a) Si tomamos en cuenta la experiencia mexicana, cuya Constitución exige que para superar el veto presidencial se requiere una votación de dos tercios de los legisladores presentes, colocamos al Congreso (en este caso a la Cámara de Diputados) en condiciones difíciles extremas para sostener su decisión, pues la pluralidad existente implica que los dos tercios sólo se logran con la participación y acuerdo del Partido del Presidente, lo cual imposibilita superar el veto.
- b) El Presupuesto es el resultado de un largo y complicado proceso de negociación entre el gobierno y la Cámara, entre aquél y las fracciones parlamentarias, de éstas entre sí, de numerosas dependencias públicas y sectores privados que cabildean al respecto, de gobiernos estatales con todos ellos; y, en fin, constituye un producto compuesto como rompecabezas sumamente sensible a cualquier cambio. El veto destruye todos los acuerdos y negociaciones, por lo que termina por ser no una válvula sino un lastre pernicioso para la estabilidad política.
- c) El Presupuesto, a cargo de la Cámara Baja, es un mecanismo de comunicación y acuerdo entre las Cámaras del Congreso, lo cual implica una ardua realización de proyectos en materia económica y de equilibrio entre los ingresos y los egresos. El veto insuperado es una amenaza a este equilibrio y al mismo tiempo una confrontación que lleva a la

inestabilidad, reflejada a la vez en la confianza del mercado, la inversión y las relaciones económicas internacionales.

En el mismo tema del Presupuesto, la reforma pretende incorporar la innovación de la llamada “reconducción presupuestal”, a fin introducir una fórmula mediante la cual se minimice el riesgo de una crisis financiera para el país, en el caso de que el Poder Legislativo retarde la discusión y aprobación de los dos instrumentos fundamentales en la materia, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyas vigencias son anuales.⁹⁷⁸

Muchos países han adoptado la *reconducción presupuestal*, por sus efectos beneficiosos para la continuidad operativa del gobierno. La reconducción es el antídoto contra el veneno del desacuerdo, particularmente en gobiernos divididos. La ley secundaria, sin embargo, deberá precisar con claridad los términos de la aplicación del mandato constitucional y a fin de evitar el abuso o la inacción cuando se aparezcan el desacuerdo y la consiguiente reconducción.

Manuel González Oropeza y Enrique Quiroz Acosta, en el *Diccionario de Derecho Constitucional*, se refieren al tema de la reconducción presupuestal sin citar este concepto:

Al respecto, existe quien sostiene que derivado de una interpretación integral de diversas disposiciones constitucionales entre ellas el a. 41 de nuestra carta magna, el poder público no podría dejar de operar y por lo tanto pudiera realizar erogaciones con base en el presupuesto anterior y aplicando recursos derivados de la legislación fiscal en vigor, así como los remanentes del ejercicio anterior.

⁹⁷⁸ Respecto de la “reconducción presupuestal”, se adicionan dos párrafos al artículo 75 constitucional, en cuyo texto vigente se establece la norma que, según el criterio del legislador, podría constituir la base de una eventual reconducción. De esta forma, quedaría constitucionalmente dispuesto que en caso de que el Congreso de la Unión no aprobase la Ley de Ingresos, llegado el ejercicio fiscal correspondiente, será extendida la vigencia de la aplicable al año anterior, en tanto es aprobada la nueva. Mientras que, en lo que se refiere al Presupuesto, dado el caso de que la Cámara de Diputados no aprobase el Presupuesto en tiempo, será aplicable el correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior, solamente en lo relativo a los gastos obligatorios que señalen las leyes, en tanto se concreta la aprobación respectiva. Lo anterior con la finalidad de que el Estado se encuentre siempre en posibilidad de llevar a cabo el pago de las obligaciones mínimas necesarias para su funcionamiento.

También existe la tesis de que al no existir Presupuesto de Egresos de la Federación tampoco es factible que el Estado recaude, dado que la propia recaudación no tendría un destino público, sin embargo, dicho punto de vista es cuestionable.⁹⁷⁹

Fue precisamente la imprevisión completa de la posibilidad de no aprobar un presupuesto, por lo que la reconducción presupuestal ha incrementado el interés de los gobernantes y los constitucionalistas. Algunos juristas analizan las diversas hipótesis que pueden provocar la falta de un presupuesto y la solución a ésta ajustándola al principio de legalidad.

Finalmente, la crisis de legalidad o de constitucionalidad que puede provocar la no aprobación y ausencia del presupuesto, es el producto de los regímenes presidenciales con gobierno dividido, que exigen que el Congreso pueda modificar la propuesta del gobierno y que éste en contrapartida, ejercite el veto, mecanismo que no solamente pueden resultar ineficaz, sino agravar el problema político subyacente.

E. *Sustitución del Presidente de la República*, en caso de falta absoluta. Se trata de modificar las normas relativas al procedimiento de sustitución de las ausencias del Presidente de la República, para establecer un mecanismo que permita la sustitución del Presidente, en automático, por el servidor público de más alto rango dentro del gabinete, a fin de que no quede acéfala la decisión ejecutiva nacional, en tanto el Congreso de la Unión procesa acuerdos y trámites necesarios para designar al presidente interino o sustituto, según proceda.⁹⁸⁰

⁹⁷⁹ González Oropeza, Manuel y Quiroz Acosta, Enrique. "Presupuesto de Egresos de la Federación" en *Diccionario de Derecho Constitucional*, Coord. Miguel Carbonell, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Edit. Porrúa, México, 2002, p. 489-491

⁹⁸⁰ La suplencia de la falta absoluta del Presidente de la República, se propone mediante la reforma de los artículos 83, 84 y 85 constitucionales, eliminando la categoría de "presidente provisional" y estableciendo un orden de prelación para ocupar el cargo, en tanto el Congreso lleva a cabo la función que la Constitución le determina al respecto. De conformidad con lo anterior, en caso de la falta absoluta mencionada, asumiría el cargo provisionalmente el Secretario de Gobernación; en ausencia de éste, el Secretario de Hacienda y Crédito Público; y, a su falta, el Secretario de Relaciones Exteriores. En este supuesto, se les prohíbe que en su calidad de

Asimismo, existe la propuesta de adicionar un segundo párrafo al artículo 87 de la Ley fundamental, con el objeto de establecer que en caso de que el Presidente de la República no pueda rendir la protesta constitucional ante el Congreso de la Unión, lo hará ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ambas propuestas deben considerarse como procedentes. La primera, porque otorga certidumbre ante la eventual falta del Presidente de la República. Un régimen político no puede estar sometido al riesgo de la indefinición y el caos; la segunda, porque en un país en el que la clase política es extremadamente formalista y solmene, ante la falta de protesta en un cargo (cosa muy menor que no debiera preocupar), es indispensable que haya una manera fácil de hacer el juramento respectivo que, por el carácter nacional, es el mecanismo de la investidura y la legitimidad.

F. *Reelección legislativa inmediata.* Aunque la reelección de legisladores es un hecho a nivel nacional, lo cierto es que no está permitida de forma consecutiva para el mismo cargo, condición que es considerada por la propuesta como una necesidad impostergable para avanzar en la profesionalización de las labores parlamentarias; mantener un vínculo mayor con el electorado y con ello, mejorar la rendición de cuentas y fomentar la responsabilidad de los legisladores; así como aumento de la gobernabilidad aún con gobiernos divididos, dada la existencia de interlocutores más ciertos y permanentes que se ligen más a su labor parlamentaria.⁹⁸¹

presidente interino, remover o designar a los secretarios de Estado y del Procurador General de la República, sin autorización previa del Senado.

⁹⁸¹ En materia de reelección legislativa se reformarían los artículos 59 y 116 constitucionales; el primero, a fin de establecer que los diputados podrán reelegirse de forma inmediata hasta por dos periodos adicionales (de tres años cada uno) y, los senadores, hasta por un periodo adicional (seis años). La modificación propuesta para el artículo 116, se trata de adicionar un párrafo segundo a su fracción II, en el cual, respetando los términos federalistas, se establece la posibilidad de reelección consecutiva de los legisladores locales, hasta por dos periodos adicionales (de tres años cada uno), siempre y cuando la Constitución del Estado así lo disponga.

En mi opinión, se ha dado al tema de la reelección una relevancia exagerada en cuanto a las virtudes que se le adjudican, ya que la apertura democrática, el colocar el control político en manos de los ciudadanos y la profesionalización parlamentaria, tienen su asiento no propiamente en la reelección legislativa inmediata, sino en varios presupuestos sobre los que la misma deberá actuar. En este sentido, una reelección legislativa del estilo de la que actualmente se practica en Estados Unidos y en diversos países latinoamericanos que la han adoptado, no siempre trae buenos resultados, en razón de que puede acarrear más perjuicios que beneficios a un régimen democrático, si antes, no se tienen bien puestos los cimientos, los cuales, de manera general consisten en una sociedad con cultura y conciencia cívica y política, a fin de que las reelecciones de los legisladores sean decisiones basadas en el desempeño político y parlamentario de los mismos y no en prebendas, negociaciones o venganzas provenientes de la gestoría realizada en su distrito electoral. Siguiendo lo expuesto y, sobre la base de una sociedad consciente y políticamente preparada o informada, la reelección legislativa también requiere, para lograr la efectividad democrática que con ella se pretende, de reglas definidas en cuanto a recursos, plataformas políticas y la definición de cuál será el papel del partido político al que pertenece el sujeto a reelegirse.

Uno de los inconvenientes más relevantes de la reelección legislativa inmediata para el mismo cargo en países con una cultura política en desarrollo y, en donde las necesidades materiales primarias no se encuentran debidamente satisfechas, consiste en la tendencia a convertir a la política en un asunto de carácter doméstico, ya que el personaje que se pretenda reelegir, deberá darse a conocer ampliamente por la población, lo cual es más probable que lo logre mediante una labor de gestoría que con una presencia de representante federal. En estos términos, se diluye la representación nacional del diputado, perdiendo fuerza frente a las élites del poder y el pretendido control ciudadano sobre la labor de diputados, por lo menos, se mediría más con base en la fuerza con que estos provocan satisfactores a determinada comunidad, que en el trabajo sobre asuntos

de interés nacional, dejando que las Cámaras del Congreso se integren a partir de intereses particulares y no de plataformas políticas.

El argumento de la profesionalización parlamentaria en favor de la reelección, ha sido uno de los más socorridos desde hace más de una década en todos los intentos de reformar al Estado y fortalecer al Poder Legislativo con la posibilidad de que quienes de él forman parte, adquieran experiencia en las labores parlamentarias e independencia y libertad en el ejercicio de su primigenia función de control. Sin embargo, podría también perder su encanto, si se toma en cuenta que quien ocupa el cargo no necesariamente se vuelve un político o un legislador profesional por la permanencia en el encargo, en razón de que se requiere también vocación y formación política y legislativa para capitalizar tal experiencia, lo cual es, sin duda, una responsabilidad de los partidos políticos. Esta afirmación encuentra fundamento en la demostración empírica⁹⁸² de que la reelección legislativa con la que actualmente cuenta México (Inmediata, pero no para el mismo cargo), no ha propiciado la especialización o profesionalización de los parlamentarios, porque en los hechos no existe un número significativo de carreras legislativas que se destaquen por su autenticidad.

El argumento de que la reelección promueve la profesionalización de una carrera legislativa, tiene como contra-argumento el hecho de que en algunos contextos nacionales, lo único que se ha visto profesionalizado es el abuso del poder y la formación de cotos personales de influencia, "profesionalización" que en nada ayuda a la democracia real. Para evitar esta modalidad negativa de la profesionalización, sólo cabe protegerse con medidas y requisitos filtradores que aseguren que los candidatos a puestos de representación política sean individuos aceptablemente honorables, rectos y confiables en el manejo de los asuntos legislativos nacionales.⁹⁸³

⁹⁸² Campos Vargas, Emma, "Un Congreso sin congresistas", en *El legislador a examen*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura y Fondo de Cultura Económica. México, 2003, Fernando Dworak Coordinador.

⁹⁸³ De Andrea Sánchez, Francisco. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* N° 103. Enero-Abril de 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México., p. 68.

G. *Ratificación legislativa de comisionados de órganos reguladores.* Se considera necesario encontrar una fórmula que dé equilibrio entre la facultad del Ejecutivo Federal para designar a los titulares de órganos relevantes para el desarrollo económico nacional, tales como la Comisión Federal de Competencia Económica; la Comisión Reguladora de Energía; y, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, estableciendo una intervención indispensable del Congreso de la Unión, en razón del siempre necesario principio de colaboración entre órganos encargados del ejercicio del poder público.⁹⁸⁴

Los programas y políticas públicas fundamentalmente deben ser el producto de los sectores especializados del gobierno, particularmente las dirigidas a garantizar el desarrollo económico y la eficiencia del aparato productivo. La regulación de esas actividades tiene que garantizar un enlace racional y congruente entre el Estado y el mercado, fundado en la confianza entre ambos y en la conducción normativa del sector público. Para el logro de estas condiciones de la interacción institucional en áreas estratégicas o básicas, aquella conducción debe estar en instituciones no sólo confiables sino igualmente autónomas, como garantía de que el ejercicio libre de la actividad económica debe servir también a la democratización de la sociedad y del Estado. La integración por el gobierno de las comisiones arriba mencionadas, debe contar consecuentemente con la participación de la representación nacional a través del órgano representativo que es el Congreso, y en particular, en el caso mexicano, de la Cámara de Senadores, en quien recae velar por el funcionamiento adecuado del régimen federal. La competencia económica, la materia energética y las telecomunicaciones, son áreas fundamentales para el crecimiento y desarrollo económico de todo el país. Su regulación y conducción a través de comisiones plurales es signo de

⁹⁸⁴ En este orden de ideas, se propusieron las modificaciones al artículo 76, fracción II; y, fracción III del artículo 89 constitucionales, para establecer la facultad de ratificación de la Cámara de Senadores, respecto del nombramiento que realice el Presidente de la República de los comisionados de los órganos reguladores de referencia.

Se aprovecha también la reforma del artículo 89 en materia de nombramientos, facultad del Ejecutivo Federal, para adecuar las denominaciones de los Secretarios de Estado, los Embajadores y los Cónsules Generales, así como quitar el término “ministros”, por corresponder el mismo a otro rubro constitucional.

democratización, lo cual se reafirma si la integración de éstas merece la confianza representativa que debe otorgar el Parlamento o Congreso, a través del Senado.

H. *Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.* Se establece una cláusula de gobernabilidad acorde con la evolución electoral de los últimos años, para asignar el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea, al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y al menos el cuarenta por ciento de los votos emitidos en la elección correspondiente.

Las cláusulas de gobernabilidad implican regularmente —y necesariamente— sobrerrepresentación parlamentaria, por lo que es difícil convencer a nadie de su legitimidad o legitimación. Sin embargo, entre la representación exacta, que lleva a los gobiernos divididos, y la sobrerrepresentación, la democracia ha optado por esta última, dándole al gobierno el privilegio de contar en el Parlamento con una mayoría asegurada durante toda la legislatura. Las ventajas de esta fórmula son obvias, pero la condición a la que debe sujetarse es que la sobrerrepresentación no rebase cierto porcentaje.⁹⁸⁵ La reforma constitucional para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como se advierte, condiciona la adopción de la cláusula de gobernabilidad a que el partido mayoritario haya alcanzado, al menos, el 40% de los votos en la elección respectiva, para así asegurar la mitad más uno de los diputados de la Asamblea.

⁹⁸⁵ El artículo 54, fracción V de la Constitución Federal mexicana, determina lo siguiente: “**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 más el ocho por ciento; y...*”

6.7.2. La reforma constitucional y sus limitaciones

Como ya señalamos con anterioridad, el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, establece literalmente lo siguiente:

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

De lo expuesto, resulta claro que las palabras *alterar* y *modificar* no son sinónimos, ya que cada una tiene una acepción diferente; esto es, mientras que con el procedimiento de alterar se cambia la esencia o forma de una cosa, con el procedimiento de modificar se transforma o cambia una cosa mudando alguno de sus accidentes. A mi juicio, resulta importante establecer la diferencia entre ambos vocablos, toda vez que el artículo 39 en cuestión los utiliza no como sinónimos sino como dos acciones diversas a las que tiene derecho el pueblo mexicano; es decir, tiene derecho de adoptar —alterar— otra forma de gobierno, y tiene derecho de hacer cambios —modificar— a su forma de gobierno.

Dicho de otra forma, al hacer uso el pueblo de su derecho de alterar su forma de gobierno, implica que éste puede cambiar, si lo desea, su organización económica, su estructura social, los conceptos ideológicos que sustentan su organización política legal, así como la configuración política de sus autoridades. Tal sería el caso, hipotéticamente hablando, si el pueblo decidiera cambiar su régimen de República representativa, democrática y federal por el de República Socialista.⁹⁸⁶

Al hacer uso el pueblo de su derecho de modificar su forma de gobierno, estaría cambiando algunos aspectos no esenciales sino accidentales de éste; es

⁹⁸⁶ Quintana, Jesús y Carreño, Franco. *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 69.

decir, nos encontramos ante un matiz menos rígido que el que representa el término alterar. Así por ejemplo, tenemos el caso de la eliminación del régimen ancestral y paternalista del ejido que preveía, antes de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, el artículo 27 constitucional.⁹⁸⁷ En ese orden de ideas, si como ya dijimos, el ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo, lo efectúa de manera esencial, porque éste en todo momento es soberano, ya que nunca delega su soberanía sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando, resulta claro que el pueblo mexicano, por medio de sus representantes reunidos en una asamblea especial de legisladores, se dotó a sí mismo de un orden jurídico supremo llamado Constitución. Esta asamblea especial de legisladores, también conocida como Poder Constituyente, una vez concluida su encomienda desapareció, dando paso así al orden jurídico que quiso imponerse el pueblo y a los Poderes constituidos en dicho ordenamiento jurídico supremo (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los cuales proceden a ejercitar las facultades que aquél les otorgó en tal instrumento legal, sin que éstos puedan por lo mismo otorgarse poderes a sí mismos, ya que ello no está previsto ni autorizado en la Constitución y sí en cambio, enumera y restringe sus facultades.

Ahora bien, para que la Constitución Federal pueda ser alterada o modificada a través de reformas o adiciones, ella misma señala en su artículo 135 el procedimiento a seguir, estableciendo para tal efecto un órgano integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas que conforman a los Estados Unidos Mexicanos, los cuales al actuar por separado lo hacen en su calidad de Poderes constituidos.

Tal órgano, dadas sus facultades, las de alterar o modificar la Constitución, es evidente que ejercita una función soberana delegada en su favor por el pueblo en la Constitución Federal; por lo tanto, al ejercitar dicho órgano una función constituyente acotada, es conocido como Poder Constituyente Permanente, ya

⁹⁸⁷ *Idem.*

que éste, por así disponerlo la propia Carta Magna, sobrevive al creador de la Constitución, es decir, al Poder Constituyente Originario.

6.7.3. Propuesta.

No se debe soslayar el hecho de que los Estados Unidos de América son el paradigma del régimen presidencial. Así, la mayoría de los países latinoamericanos lo han adoptado y, en algunas repúblicas africanas, le han incorporado además figuras como el refrendo ministerial, el voto de investidura, la existencia de un Primer Ministro, entre otras instituciones del régimen parlamentario, con el único fin de adaptarlas a cada una de sus realidades socio-políticas.⁹⁸⁸

Ahora bien, aunque bajo el modelo presidencial de los Estados Unidos de América, nos encontramos que rige el sistema de pesos y contrapesos (*check and balances*), el dogma de separación de poderes es rígido, lo que determina —al lado de otros factores como el origen del poder— la ausencia de responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento. Lo que no significa que el primero carezca de toda responsabilidad.⁹⁸⁹ Y es que cuando se alude a esta ausencia de responsabilidad política, se refiere a que la Cámara de Representantes no puede hacer caer al gobierno, a través de un voto de censura o negación de confianza, ni el Presidente puede disolver el Congreso y convocar a nuevas elecciones.⁹⁹⁰ En el caso de México, esa responsabilidad del Presidente está acotada en el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal, el cual precisa que: “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”.

⁹⁸⁸ Véase al respecto el texto de Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, en el que ofrece una lista considerable de instituciones parlamentarias adoptadas por numerosos presidencialismos del orbe. *Cfr. Vid supra*, capítulo III.

⁹⁸⁹ De hecho, el *Impeachment* norteamericano, importado del sistema político inglés, está orientado a determinar la responsabilidad por la comisión de actos criminales y conductas delictivas del Presidente estadounidense o altos funcionarios federales. Es un proceso de destitución que se inicia en la Cámara Baja y concluye en el Senado.

⁹⁹⁰ Cavero, Jans Erick. Notas sobre la Disfuncionalidad del Régimen Presidencial en el Perú.

Como se aprecia de lo transcrito, la Constitución General no prevé que en legislación secundaria alguna se regule la responsabilidad de mérito, lo que de por sí resulta, a nuestro juicio, un impedimento para la aplicación de tal figura. Entonces, se puede válidamente pensar que nuestro sistema presidencial se ha deformado y que ya no resulta suficiente para los tiempos actuales. En virtud del monismo de nuestro Ejecutivo, el Presidente de la República es Jefe de Estado, porque representa a éste, y Jefe de Gobierno, ya que en sus manos recae la política general de gobierno. Por lo tanto, como Jefe de Gobierno, el Presidente no es responsable político ante el Congreso de la Unión.

No debemos olvidar que el Presidente de la República es elegido por sufragio universal directo para ejercer el mandato durante seis años, lo que supone la misma legitimidad de la que gozan los miembros del Congreso de la Unión. Además, siendo titular del Poder Ejecutivo Federal, nombra y remueve libremente a los Secretarios del Despacho, a los agentes diplomáticos, a los empleados superiores de hacienda y demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Así, nos enfrentamos al hecho de que en un régimen presidencial, las inquietudes por monopolizar el poder generan un enfrentamiento entre el Presidente y el Congreso, enfrentamiento complejo de superar; mientras que en el sistema parlamentario no se produce tal conflicto, ya que el gobierno nace del Parlamento, se origina en él, y permanecerá mientras goce del apoyo de éste.

Por lo tanto, lo que aquí proponemos, a fin de modernizar no sólo la figura presidencial sino a nuestro sistema de gobierno, es la instauración de un modelo semipresidencial, en el cual el Presidente de la República seguirá siendo

designado por el sufragio universal y, por ser Jefe de Estado, no sería responsable político frente al Congreso de la Unión.⁹⁹¹

Asimismo, para instrumentar, operar y ejecutar las políticas de gobierno previamente aprobadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, a través del Plan Nacional de Desarrollo, se crearían tres jefaturas de gabinetes de gobierno, a saber:

- Gabinete de Seguridad Pública y Política Interior y Exterior;
- Gabinete de Finanzas, Energía, Economía y Abasto;
- Gabinete de Desarrollo Social, Educación y Salud.

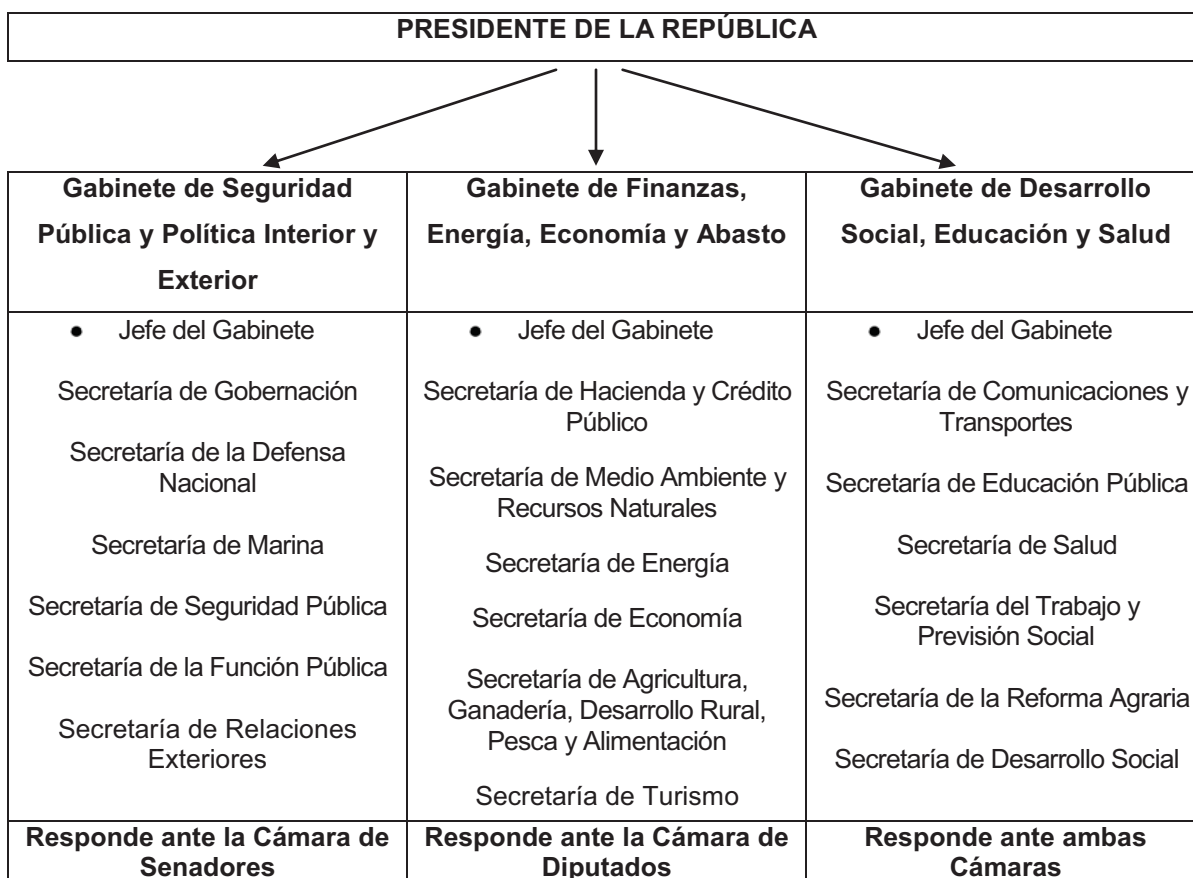
Los tres Jefes de Gabinete serían propuestos por el Presidente de la República, debiendo ser estos ratificados en su nombramiento por la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y por ambas cámaras, respectivamente.

No obstante que los tres gabinetes de gobierno —sus titulares y los integrantes de las secretarías del despacho— no nacerían del seno de las Cámaras del Congreso de la Unión, existiría el voto de censura para éstos y, su remoción por votación calificada, así como mecanismos para restituir el equilibrio; en reciprocidad, el Jefe de Estado no podría pronunciar la disolución del Congreso ni de la Cámara de Diputados, salvo casos de extrema gravedad y peligro calificados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a petición del Presidente de la República, lo cual generaría la atribución a favor de éste de nombrar libremente al nuevo gabinete y a sus miembros durante el resto de la legislatura. Es obvio que el Senado no estaría sujeto ni siquiera a la disolución

⁹⁹¹ Dice Sartori: “En el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. [...] ¿Qué es lo que está mal en el presidencialismo latinoamericano? [...]. Linz y otros han llegado a la conclusión de que el remedio no es —en América Latina— mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno. [...] Una de las alternativas posibles del presidencialismo es el semipresidencialismo.”; *op. cit.*, páginas 109-111.

excepcional dada su condición de garante del federalismo. Una modalidad adicional a este sistema de plurigabinetes, es que el Presidente de la República tendría también la facultad constitucional para incrementar o disminuir las carteras, a petición del jefe respectivo, así como a determinar, bajo ciertas reglas, las competencias de cada una de ellas y el monto de su presupuesto para los programas que les asignen el Plan y las leyes. Esto significa que el Presidente negociaría el Presupuesto con la Cámara de Diputados y los jefes de gabinete lo harían con el Presidente, dentro del tope asignado por la Cámara.

En ese sentido, se plantea la creación de los gabinetes referidos, bajo el siguiente esquema:



En ese orden de ideas, los rasgos generarles de la propuesta aquí descrita, serían los siguientes:

- Tres Jefes de Gabinete, propuestos por el Presidente de la República, debiendo ser estos ratificados en su nombramiento por la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y por ambas cámaras, respectivamente.
- Los tres Jefes de Gabinete serían responsables, política y administrativamente, frente a la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y frente a ambas, respectivamente.
- La responsabilidad política de uno de los Jefes de Gabinete o de los gabinetes en su conjunto, se haría efectiva mediante un voto de censura de la cámara ante la que deban responder, o frente a ambas, en su caso. Con ello, el Presidente de la República se vería forzado a nombrar al jefe de éste, o bien, a la totalidad de los jefes de gabinete.
- Procedería la disolución de la Cámara de Diputados, ante la negativa de confianza de alguno de los gabinetes, conforme a lo expresado líneas atrás, o sea, cuando se den condiciones de extrema gravedad y peligro calificadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La arquitectura e ingeniería constitucional de un sistema como el propuesto deben llevar a un rediseño del edificio gubernamental y a nuevas estructuras de la administración y distribución de competencias. Debe tomar en cuenta la afectación al régimen federal, para dejar o no a los Estados y el Distrito Federal determinar libremente la adopción semipresidencial con sus modalidades y especificaciones, así como los ajustes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras disposiciones legales de índole semejante. Desde luego, deben quedar muy bien precisadas las atribuciones del Presidente de la República como Jefe de Estado y coordinador del Gobierno, así como las responsabilidades de los jefes de gabinete ante el Congreso y la Cámara respectiva y sus atribuciones, así como, en

su caso, el funcionamiento de la solidaridad ministerial que reúna en un mismo destino a todos los secretarios del despacho en cada gabinete, y a los tres gabinetes, o dos, en circunstancias similares cuando se produzca un voto de censura o la negativa de la confianza correspondiente.

La Ingeniería correspondiente habrá de prever las relaciones entre el Jefe de Estado y los jefes de gabinete, ya sea que ambos correspondan a la misma mayoría o a coaliciones conducentes a la cohabitación. Deberá precisarse y cuidarse que la interacción entre Jefe de Estado y los secretarios del gabinete será por conducto, siempre, del Jefe respectivo, salvo casos de emergencia o de urgencia debidamente motivados. Asimismo, será indispensable precisar la relación del gobierno con los demás poderes y con los gobiernos estatales y el manejo de la política exterior a cargo del Jefe de Estado. Cuidado especial deberá ponerse en la regulación de las controversias constitucionales y en la participación del gobierno como autoridad responsable. El Jefe de Estado mantendrá su facultad de proponer en ternas a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como puede advertirse, la reforma o alteración de la forma de gobierno es un proceso complejo, ciertamente constituyente, que requiere imaginación, voluntad, patriotismo, destreza jurídica y valor político.

6.7.4. Coincidencias con otras propuestas de reforma necesarias.

Es claro que con la propuesta antedicha no se agota la necesaria Reforma del Estado, cuya extensión he apuntado; pero, en nuestra opinión sí puede dar pie a la aprobación de otras más que ya han propuesto diversos tratadistas y estudiosos del Derecho Constitucional, como Dieter Nohlen, Manlio Fabio Beltrones, Diego Valadés, Alonso Lujambio y Jorge Carpizo, las cuales tienen que

analizarse a profundidad para hacerlas congruentes entre sí y primordialmente con la exigencia nacional.

Esta simetría será posible, con una adecuada ingeniería constitucional que organice Estado, gobierno y sociedad mediante la limitación y distribución del poder público a través del Derecho, la innovación institucional y una renovación cultural que implique el surgimiento de un sentimiento general de adhesión a una Constitución que responda a los intereses de la sociedad⁹⁹² y una sociedad comprometida con las normas y principios de la Constitución.

Existe una muy interesante propuesta para la integración de un *gobierno de coalición*, presentada en el primer periodo de sesiones del tercer año de ejercicio de la LXI Legislatura de la Cámara de Senadores (septiembre de 2011), por el propio Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, cuyo planteamiento consiste básicamente en que, ante la falta de mayoría en el Congreso al inicio de su gestión, lo cual le impediría o dificultaría gobernar, o bien, dada la falta de tal mayoría después de las elecciones intermedias de la Cámara de Diputados, el titular del Ejecutivo integre un gobierno de coalición, “ya sea para fortalecer institucionalmente su mandato o para construir una mayoría gobernante”. Esto se realizaría mediante la ratificación por el Senado de los integrantes del “Gabinete presidencial”, registrándose las políticas públicas convenidas por la coalición en ambas Cámaras del Congreso “para su seguimiento”. Si pese a esta “arquitectura constitucional” ocurre cualquier crisis de gobernabilidad, el Presidente conserva su poder de nombramiento y remoción para superarla, ya sea que se destruya la coalición, o bien, se integre una mayoría de su partido en las elecciones intermedias que la hagan innecesaria. Además, al igual que el jefe de gobierno en un régimen parlamentario, el Ejecutivo dispondría de voz en las Cámaras para “presentar iniciativas de Ley, gestionar asuntos y responder preguntas parlamentarias”, a invitación de las Cámaras o por propia solicitud.

⁹⁹² *Idem.*

La propia Iniciativa comentada expresa en un párrafo la síntesis de la propuesta:

En esencia, se propone una reforma al régimen de gobierno que le agregue funcionalidad al mismo tiempo que refuerce las instituciones y promueva la gobernabilidad, permitiendo la cooperación política entre los partidos y en el Congreso, para propiciar el paso de los gobiernos divididos a los gobiernos compartidos. Para ello se plantea una integración del gobierno en cualquiera de dos momentos que permitan al Ejecutivo y al Legislativo interactuar y fortalecerse mutuamente, sin demérito de sus facultades.

Adviértase que la propuesta implica establecer un régimen de transición del gobierno dividido al gobierno compartido, dando a la coalición una característica emergente y eventual, que supera las coyunturas de los resultados electorales, pero que tiene naturaleza estructural en el texto de la Constitución. La tendencia, sin embargo, es pedir prestadas formas de organización y funcionamiento al parlamentarismo, a fin de darle eficacia al régimen presidencial. Esto significa que la parlamentarización está en el derrotero del régimen presidencial en crisis.

Es de destacarse el manifiesto que en este sentido se publicó en los principales diarios de circulación nacional en México, el lunes 10 de octubre de 2011, firmado por el propio Senador Beltrones, así como por diversas personalidades relevantes de los medios político, académico, literario y, en general del constitucionalismo democrático, respecto de la necesidad de consolidar la democracia constitucional en el país. En el contenido del manifiesto se señala, en concordancia con la propuesta del gobierno de coalición, que el ejercicio del poder en la pluralidad implica la cooperación de las fuerzas políticas y, que el programa de gobierno debe contar con el apoyo mayoritario de los representantes de la Nación; así, “si ningún partido dispone de mayoría en la presidencia y en el Congreso, se requiere una coalición de gobierno basada en un acuerdo programático explícito, responsable y controlable, cuya ejecución sea compartida por quienes lo suscriban.”

En esta propuesta se advierte la influencia de Sartori, particularmente cuando sugiere para México “el presidencialismo alternativo o intermitente”.⁹⁹³ Al respecto, habrá que dejar señalado que el conductismo de Sartori lo lleva a proponer un régimen gubernamental en el que las instituciones premian o castigan el comportamiento de los gobernantes y en el que un régimen de un solo motor, ya sea presidencial, ya sea parlamentario, puede contar con un motor adicional que lo fortalece. Dice Sartori que el semipresidencialismo “es un sistema con dos motores”, cuyo riesgo es que impulsen el sistema en distintas direcciones, por lo que el bimotor de Sartori es un sistema con dos motores, “cuyas maquinarias no se encienden simultáneamente, sino sucesivamente”, a esto le llama el presidencialismo alternativo o intermitente. Sin embargo, la propuesta a que se ha hecho referencia, presenta algunas variantes respecto del sistema pensado por Sartori, ya que en aquella es el Presidente de la República quien opta por la operación de un segundo motor, dependiendo de si tiene o no mayoría en el Congreso, ya sea al comienzo del período presidencial o en las elecciones intermedias, lo cual abre una válvula de escape, en un momento de coyuntura, a un sistema presidencial de gobierno dividido; pero, no significa una institucionalización de un sistema permanente de gobierno compartido. Es por ello, que, como se afirmó líneas atrás, **las razones de que esta propuesta esté pensada para un régimen de transición son obvias**, ya que si el Presidente logra la conciliación con el Parlamento en el cual no tiene mayoría, con base en acuerdos coyunturales, el siguiente paso es el de un régimen en que el acuerdo sea definitivo conforme a las disposiciones constitucionales.

Finalmente, la modalidad de comparecencia en calidad de atribución, que se le otorga al Presidente de la República, para presentar iniciativas y contestar preguntas ante las Cámaras del Congreso tal y como señala la propuesta, pone al Jefe del Estado en grave riesgo de ser considerado o no digno de confianza y reduce al Jefe de Gabinete a un secretario más, como ocurre en otros países que han asumido una vocación parlamentaria vergonzante. El Jefe de Gabinete debe

⁹⁹³ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada, op., cit.*, Capítulo IX, pp. 168 y sig.

asumir su calidad de “primer ministro”, pues de lo contrario sólo es un coordinador y mensajero sin poder propio. Se anuncia, con la iniciativa, un futuro ambiente propicio para hacer viable el sistema que propone este trabajo. Así, de prosperar la Iniciativa de gobierno de coalición, se requerirán otros ajustes indispensables para remover obstáculos que impiden un verdadero gobierno compartido y que pudieran procrear un régimen de confusión de poderes, por lo que las reformas constitucionales en curso y otras más que se requieran deben formar parte del primer paquete de acuerdos del gobierno de coalición que se propone.

Las diversas propuestas de modificación del régimen mexicano y de implantación de uno diferente, son indicadores objetivos de la percepción negativa de los ciudadanos (o cuando menos de un sector influyente) sobre el sistema presidencial y las difíciles condiciones del entramado institucional del poder para generar acuerdos y dar gobernabilidad a la nación. Significan también que la pluralidad democrática no debe quedarse en la atomización dispersa, que es más destructiva que constructiva. De ahí que las coaliciones sean más eficaces porque están fundadas en el consenso. De esto da pruebas el estudio empírico en 36 democracias estudiadas por Lijphart, en el que demuestra, como lo hacen otros autores citados en su obra⁹⁹⁴, la superioridad de las democracias consensuales sobre las mayoritarias.⁹⁹⁵

Deben distinguirse las coaliciones gubernamentales de las coaliciones electorales. Estas últimas tienen por naturaleza carácter temporal o coyuntural; surgen para llevar a un partido o candidato a los cargos gubernamentales o parlamentarios y se pactan de acuerdo a ciertas reglas, las cuales permiten que, celebradas las elecciones los partidos coaligados mantienen o recuperan su autonomía e independencia. Por su parte, las coaliciones gubernamentales suponen un acuerdo de coincidencia y apoyo perdurable durante toda la

⁹⁹⁴ Cfr. Lijphart, Arend. *Las democracias contemporáneas. op. cit.*, Capítulo 2, “El modelo de democracia de consenso”. P. 39-50.

⁹⁹⁵ *Vid supra*, Capítulo III, especialmente en el punto relativo al sistema político y efectividad del gobierno, según Lijphart.

legislatura respecto los programas y gobernantes del gabinete que lleva a un gobierno de consenso o compartido. En este caso, los partidos sellan un compromiso de solidaridad más allá de la mera colaboración, a menos que se dé lugar a la censura o desconfianza, las cuales rompen el acuerdo, y debe procederse a la formación de una nueva mayoría, regularmente precedida por elecciones parlamentarias anticipadas.

El comportamiento de los partidos en el régimen parlamentario o semipresidencial, da pauta a Sartori para distinguir entre el *partido electoral* (el de la coalición electoral), del *partido* parlamentario, que busca alianzas en el Parlamento para formar mayorías gubernamentales y por ende un *gobierno compartido de coalición*.

La fórmula que comento, subyacente en la propuesta e iniciativa del Senador Beltrones, no implica necesariamente una coalición electoral, sino una coalición parlamentaria postelectoral para apoyar al Presidente ya elegido, si el partido de éste no llegara a alcanzar por sí solo la mayoría que garantice un gobierno estable o mayoritario. El Presidente de la República, en consecuencia, tendría dos oportunidades postelectorales de formar un gobierno de coalición, por iniciativa propia y sin mediar negociaciones autónomas del Congreso: la elección presidencial que ocurre cada seis años y la elección intermedia para renovar en su totalidad la Cámara de Diputados.

Las diferencias que lleva la propuesta comentada con el régimen parlamentario clásico y con el semipresidencialismo de tipo francés, son notables. Significa un refuerzo al régimen presidencial que privilegia la gobernabilidad sobre el control político.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- 1.- El planteamiento central de esta tesis es la construcción de una teoría constitucional novedosa, que prueba teórica y empíricamente que la Constitución puede ser explicada como unidad dialéctica entre norma y realidad. No prescinde este desarrollo académico y jurídico de fundamentos filosóficos con los cuales se apela a la idea de valores y principios de orden político y moral, orientadores de la ordenación racional y real de la sociedad, de manera que aquella unidad dialéctica tiene siempre presente a la Constitución como ley, y al mismo tiempo a los procesos políticos como presupuestos constitucionales de carácter fáctico. En este sentido, la Constitución está en el texto de la Ley Fundamental, pero al mismo tiempo en el quehacer múltiple de los sujetos actores de los procesos políticos que identifican y dan peculiaridad al sistema político. Esta teoría, en consecuencia, aplica tanto para describir y explicar en general el sistema político, como un sistema específico.

- 2.- La peculiaridad de la presente teoría constitucional no implica menospreciar el valor de otros planteamientos, tesis, teorías y doctrinas que abordan el estudio de la Constitución por el sendero de las instituciones y aún de la exégesis jurídica. No es nada original aseverar los aspectos reales y normativos de la Constitución, así como oponer la Constitución formal a la real, la Constitución formal a la material, la Constitución jurídica destacada a la Constitución real. Estas dicotomías han servido, sin duda, como enfoque crítico de las penurias políticas de los pueblos y como advertencia de la necesidad de acercar la realidad al modelo ideal planteado por el código racional (en muchos casos revolucionario y en otros involucionario) llamado Constitución política, pero adolecen del planteamiento dialéctico para atender y comprender en su integridad el fenómeno político y jurídico de la Constitución destacada.

- 3.- Estudiar la Constitución como la estructura dinámica del sistema político, requiere de una teoría que analice de manera conjunta la normalidad y la normatividad fundamentales del régimen y no en forma aislada cada uno de esos elementos. Es sumamente valiosa la aportación de Lasalle cuando afirma que la Constitución es el conjunto de los factores reales del poder, pues nos lleva a una comprensión sociohistórica del tema, pero en su teoría aleja a la realidad de las normas y principios jurídicos, que también son categorías ontológicas ineludibles de una explicación científica de la Constitución. Igualmente significativa es la teoría de la Constitución de Loewenstein, pero le falta el vínculo indisoluble de la realidad con la norma, que tan brillantemente anuncia en su clasificación ontológica de las constituciones.
- 4.- La propuesta es considerar a la Constitución como el conjunto de los procesos políticos fundamentales, o sea, aquellos sin los que ningún régimen político constitucional-democrático puede surgir, ni mantenerse y evolucionar como tal, entendiendo que para reconocer un régimen constitucional es ineludible la existencia de límites al poder del Estado y al de las entidades que lo detentan, así como un sistema vigente y positivo de libertades y derechos intrínsecamente válidos.
- 5.- Los procesos políticos no son normas aisladas, ni comportamientos anárquicos. Son hechos conducidos por reglas y también —y al mismo tiempo— reglas actualizadas por los hechos. La norma constitucional está en el proceso de actuar y decidir, pero esto último implica libertad de opción entre alternativas, lo cual a su vez significa encuentro, oposición, conflicto que el propio proceso político, *in genere*, resuelve de una u otra forma.
- 6.- La Constitución entraña varios procesos políticos fundamentales, cuyo desarrollo los vincula indefectiblemente, de tal manera que lo acontecido en

uno, se refleja y repercute en todos los demás en una correlación empírica y normativa trascendente. De tal manera que dichos procesos se encargan y resuelven desde la creación o configuración del régimen político, a la formulación y ejecución de decisiones; la limitación de los gobernantes y la participación popular y representativa en el régimen.

7.- Los procesos políticos fundamentales desarrollan las grandes decisiones políticas (fundamentales también) adoptadas por el sistema político a lo largo de su historia. Esos procesos son los siguientes:

- El proceso constituyente.
- El proceso de designación de los gobernantes.
- El proceso de creación normativa.
- El proceso de gobierno.
- El proceso de planeación.
- El proceso de control.
- El proceso de presión.
- El proceso de opinión.
- El proceso de oposición.
- El proceso de reivindicación.

8.- En realidad, todos los procesos contribuyen a todo, dado que se dirigen a la obtención, ejercicio, distribución, control y limitación del poder, pero cada uno de ellos posee alguna contribución más sobresaliente en la organización y funcionamiento del sistema político. Por citar un aspecto, la creación del régimen es producto del proceso constituyente y en cierta medida del proceso legislativo; el mantenimiento del régimen depende también del proceso de creación normativa e igualmente de los procesos electoral, de gobierno, de planeación y de control; mientras que la transformación del propio régimen es en parte proceso constituyente, legislativo, de presión, de opinión, de oposición y de reivindicación.

- 9.- Los actores de los procesos políticos tienen un carácter multifuncional, pues operan o pueden participar en todos o en varios procesos a la vez. Es el caso de las instituciones representativas; representación jurídica y representación sociológica; los partidos políticos; los sistemas electorales; el sufragio y los electores; los ciudadanos y sus gobernantes; la separación de los poderes; el parlamento; las jurisdicciones; y, la opinión pública.
- 10.- El proceso constituyente tiene como característica ser un proceso de procesos, es decir, un proceso que por su amplitud contiene a otros procesos políticos o que tiene como propósito desencadenar, en un contexto social determinado un conjunto de procesos políticos específicos. En este entendido, la Constitución no es un proceso, sino el conjunto de todos ellos, no es un producto, sino “causa de su causa”, o sea, unidad dialéctica entre normalidad y normatividad.
- 11.- De los procesos políticos fundamentales en los regímenes democráticos, el de creación normativa es el que expresa de manera más nítida el carácter complejo de aquéllos, por la participación de dos y en ocasiones de los tres poderes del Estado; pero es también el único en el que la participación ciudadana es un componente eventual y en la mayor parte de los casos inexistente, pues ésta existe en la iniciativa popular y podría darse en los procedimientos de “omisión legislativa”. La creación normativa a la que nos referimos, es aquella que implica un poder para expedir normas obligatorias de carácter general, si bien sólo las leyes pueden obligar válidamente a los particulares, pues las determinaciones reglamentarias obligan como efecto de una delegación de la ley al reglamento o a la norma administrativa.

La existencia de una norma jurídica se da cuando es creada de conformidad con, al menos, algunas normas sobre la producción jurídica. Se designa, entonces, como válida, una norma cuando cumple con los requisitos formales

y materiales necesarios para su producción. La validez de la norma no depende sólo del acto de su promulgación y publicación, a partir del cual se declara la existencia de la norma, aunque sí es uno de sus efectos, en tanto la norma debe existir jurídicamente para poder ser exigible.

12.- El proceso legislativo es la llave maestra del funcionamiento de la democracia parlamentaria, de la división de poderes (separación y colaboración Ejecutivo-Legislativo) y del diálogo entre mayoría y minorías, gobierno y oposición. A través del proceso legislativo se criban todos los encuentros políticos, el debate nacional (o de cada Estado en el federalismo), la agenda pública dominante y el juego de los partidos. Reconociendo que la soberanía nacional se expresa básicamente en el parlamento, el proceso legislativo es la soberanía del pueblo en acción a fin de construir y darle vida y expresión a la voluntad general. El proceso legislativo es por ello el marco en el que se generan las normas más importantes del régimen, es decir, el mecanismo creador de las leyes jurídicas, la principal fuente del Derecho.

Hay que distinguir entre proceso y procedimiento legislativo. Nos interesan ambos, pero el primero es de mayor amplitud y el segundo de mayor intensidad. El proceso legislativo es una fórmula constitucional suprema para la toma de decisiones políticas. Es un proceso político fundamental, en tanto que el procedimiento legislativo son las reglas técnicas para formular y elaborar las leyes: es un mecanismo formal.

13.- El gobierno, como proceso, es mucho más que gobernar; implica una complejidad de acciones encaminadas a satisfacer necesidades y a hacer cumplir las leyes. El gobierno no se expresa sólo por órdenes y sanciones, sino especialmente por definir y aplicar políticas públicas. Es así que como parte fundamental del proceso de gobierno, se distingue a su vez el proceso de planeación, el cual constituye ciertamente un proceso de carácter técnico, pero de grandes repercusiones políticas para el régimen, en razón de que de

ella dependen en gran medida los éxitos o los fracasos gubernamentales, es decir, que la actuación de los gobiernos se mide por la eficacia y la eficiencia de su administración.

14.- En una sociedad y régimen democráticos el control es un elemento fundamental para investir al gobierno de legitimidad y de legalidad en sus acciones y programas, ya que el control tiene el más alto objetivo de evitar los peligros de abuso del poder y, en interés de sus detentadores y destinatarios, se impone que éste sea restringido y limitado. Así, todas las instituciones del régimen liberal, particularmente la división de los poderes y el aseguramiento de las garantías individuales, tienen la finalidad de reducir el poder del Estado.

El proceso de control, en su expresión más alta, es el que tiene como agente central a la soberanía del pueblo, que no sólo crea el régimen y el sistema político, sino que puede transformarlo en todo tiempo. No olvidemos que la Constitución es el almacigo de todos esos procesos. De igual forma, el proceso de control no es un juego de poder entre instituciones o entre organizaciones y el Estado, sino entre ciudadanos, la sociedad y los órganos estatales, lo cual habla de su complejidad y de la multifuncionalidad de los roles y estructura políticas de un régimen. Es así que todas las instituciones y todos los procesos políticos constituyen fórmulas para limitar el poder de los gobernantes, ya sea eliminando la arbitrariedad, o disminuyéndola y atemperándola, mediante la aplicación de la ley y el cumplimiento sistemático del principio de legalidad, o bien, mediante la eliminación o disminución legal de facultades o atribuciones discrecionales, o a través de mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas.

15.- La presión es un proceso ineludible de los sistemas políticos y un elemento básico de consideración del orden constitucional, cualquiera que sea su manifestación o zona en que esta se lleve a cabo. Este proceso está ubicado

en el de limitación de los gobernantes, porque puede obligar a éstos a modificar el rumbo, la intensidad, la velocidad y la dirección de sus decisiones. A veces no sólo alcanza modificar una decisión, sino inhibirla o revertirla, con lo que se pone a juicio todo el sistema y marca la pauta del conflicto político y social de la colectividad.

Constitucionalmente, el proceso de presión lo integran los hechos sociopolíticos que implican la influencia de grupos, organizaciones y asociaciones para lograr que los gobernantes realicen y adopten acciones y decisiones que no adoptarían o realizarían si ejercieran su poder libres de esas manifestaciones o presiones. Es obvio que no existe presión cuando el gobierno está dispuesto a cumplir sin coacción el orden constitucional y el mandato de las leyes. Es importante reconocer que la omisión y la tardanza, o la parcialidad en la ejecución de decisiones es un factor frecuente de presiones de grupos para obligar a los gobernantes a ejercer el gobierno.

- 16.- El proceso de opinión pública es un proceso político fundamental, porque en una democracia constitucional, que reconoce las libertades públicas y las promueve y protege, la libertad de expresión y libre manifestación de las ideas es el piso donde se asienta el pluralismo y el respeto a los demás, a quienes no piensan igual. La opinión pública libre expresa el pluralismo y la libertad, pero ante todo hace posible el diálogo y el debate, sin los cuales la democracia, la república y el régimen constitucional, no serían posibles.

La Constitución, sin duda alguna, es el marco del proceso de opinión, dado que sin garantías constitucionales no habría ideas libres ni medios adecuados para su difusión. Por ello, el proceso de opinión requiere no sólo de ideas, sino también de medios; y todos en el régimen deben tener acceso a ambos para que pueda hablarse de régimen constitucional democrático. Como actor de los procesos políticos y ella misma como un proceso especial de carácter político fundamental, la opinión se asimila a los organismos y medios de

expresión y comunicación social. Son los medios de comunicación quienes encarnan a la opinión pública y a través de ellos todos los procesos políticos fundamentales se manifiestan o detonan.

- 17.- La oposición implica el juego de los contrarios y tiene que ver con el rechazo y crítica a las políticas gubernamentales, actitud que asumen particularmente los partidos políticos y otras organizaciones sociales que actúan sistemáticamente frente al gobierno. Entendido como proceso, la oposición es el conjunto de acciones (en el seno de una sociedad), con orientación a fines, y que en el contexto de la finalidad general de obtener el poder, llevan a cabo individuos o grupos específicos de la sociedad para antagonizar o impugnar (en sentido lato) las políticas más generales que desarrolla el grupo en el poder. La oposición ha de entenderse como proceso político institucional, sólo si implica la contestación a las políticas y decisiones del gobierno, en cuanto Ejecutivo y administración, pero también se expresa en el seno del Poder Legislativo, en el que interactúan mayorías y minorías.

El proceso de oposición se realiza en el marco de las instituciones y de las organizaciones formalmente reconocidas. En un régimen democrático constitucional la oposición es tolerada, legalmente predecible, eventualmente cooptada, y muy rara vez reprimida por la fuerza pública, pues entonces hay un rompimiento de las reglas del juego del sistema, o una ruptura del orden constitucional; sin embargo, la oposición tiende regularmente a sustituir al gobierno o a quien ejerce el poder público; en esta virtud, los partidos políticos sin vocación de gobierno, o sea, los minoritarios que no obtendrán por sí mismos cargos importantes, son actores de alianzas, frentes y coaliciones previstas en las leyes electorales o en las normas parlamentarias, sin que sean marginados de cargos diversos dados como cuotas por la mayoría o por el gobierno, ni detenidos en su función reivindicatoria, pero entonces ocupan un lugar intermedio entre partidos y grupos de presión.

18.- Los miembros de una sociedad democrática tienen libertad a reclamar aquello sobre lo cual creen tener un derecho y uno de los procesos fundamentales consiste precisamente en el establecimiento de las acciones, mecanismos y pasos a través de los cuales los societarios, ya sea de manera individual o como grupo organizado (o relativamente organizado) pueden reclamar lo suyo o lo que consideran que les pertenece y que no poseen.

La democracia sería inexistente sin reivindicaciones procedentes de otros grupos que no sean el gobierno. Sin embargo, el proceso de reivindicación es muy difícil de precisar institucionalmente fuera de las asambleas legislativas y más allá del derecho de petición consagrado constitucionalmente. La reivindicación es poder parlamentario, y también poder social, pero debemos distinguirla de la amenaza delincinencial, el terrorismo y la rebelión. La democracia constitucional debe ampliar cada vez más los cauces de las reivindicaciones populares: la negociación, el diálogo, el intercambio, como fórmulas obligatorias legalmente definidas. El proceso de reivindicación es fundamental porque la democracia constitucional no debería de coexistir con una sociedad callada, inerte y conformista.

19.- La política, como función básica del sistema, tiene que orientarse al mejoramiento y perfeccionamiento de los procesos políticos fundamentales, para lo cual se requieren reformas permanentes y oportunas que permitan la maduración institucional y el alcance de los fines propuestos por la sociedad actuante. Por lo anterior, se propone para el caso del sistema político mexicano modernizar no sólo la figura presidencial sino a nuestro sistema de gobierno, instaurando un modelo semipresidencial, en el cual el Presidente de la República seguirá siendo designado por el sufragio universal y, por ser Jefe de Estado, no sería responsable político frente al Congreso de la Unión. Asimismo, para instrumentar, operar y ejecutar las políticas de gobierno previamente aprobadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, a través del Plan Nacional de Desarrollo, se crearían tres jefaturas de a saber:

- Gabinete de Seguridad Pública y Política Interior y exterior ;
- Gabinete de Finanzas, Energía, Economía y Abasto;
- Gabinete de Desarrollo Social, Educación y Salud.

Los tres Jefes de Gabinete serían propuestos por el Presidente de la República, debiendo ser estos ratificados en su nombramiento por la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y por ambas cámaras, respectivamente. No obstante que los tres gabinetes de gobierno —sus titulares y los integrantes de las secretarías del despacho— no nacerían del seno de las Cámaras del Congreso de la Unión, existiría el voto de censura para éstos y, su remoción por votación calificada, y, facultades para restituir el equilibrio; en reciprocidad, el Jefe de Estado contaría con la de solicitar la disolución de la Cámara Baja, siempre que la mayoría en ésta sea producto de una coalición parlamentaria para aprobar los gabinetes respectivos y la situación que la desencadene sea calificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una alteración de tal magnitud a la forma de gobierno requiere de una arquitectura e ingeniería constitucional compleja y de alta especialización; es decir, se requiere de repensar el régimen y afrontar numerosas reformas a los textos de la Constitución, las leyes y la estructura del federalismo mexicano.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

➤ **Libros y publicaciones impresas**

— *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2008*, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, México, 2008.

— *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comentada y Concordada, 16ª Edición, Tomo II, Ed. Porrúa y UNAM, México, 2002.

— *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente.

— *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, vigente.

— *Código Federal de Procedimientos Penales*, vigente.

— *Código Penal Federal*, vigente.

— *Diario Oficial de la Federación*. México.

— *Diccionario de Derecho Constitucional*, Coord. Miguel Carbonell, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Edit. Porrúa, México, 2002.

— *Diccionario de la Constitución Mexicana*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Instituto Mexicano de Estrategias, Miguel Ángel Porrúa, librero editor, México, 2009.

— *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Ed. Espasa, 21ª edición, Madrid, 2001, versión electrónica en CD-ROM.

— *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 2001, versión electrónica en CD-ROM.

— *Diccionario Jurídico Mexicano*, IJ-UNAM y Porrúa, México, 1997.

— *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Enciclopedia Parlamentaria de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados-Porrúa, México, 1997.

— *Enciclopedia Encarta*, 2009, Microsoft Corporation.

— *Enciclopedia Espasa Calpe*, versión electrónica el DVD, Barcelona, 2000.

— *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2002,

— *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1982.

— *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación.

— *Ley de Amparo. Reglamentaria de los artículos 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente.

— *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, vigente.

- *Ley de Planeación*, vigente.
- *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, vigente.
- *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.
- *Norma Oficial Mexicana. NOM-046-SSA2-2005*
- *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos, FLACSO – México, Fundar y Gesoc, AC. , 1ª edición, México, 2010
- *Reglamento de la Cámara de Diputados*, vigente.
- *Reglamento de la Cámara de Senadores*, vigente.
- *Tesis Aislada en materia constitucional. “Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional”*. Novena Época. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXV, Abril de 2007. Página: 6. Tesis: P. IX/2007.
- *Tesis IN.2º.A.74 A*, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, julio de 2004, p. 1684.
- Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura económica, 1ª edición en español, México, 2007.
- Aguilar, Luis F.; “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez, coord. *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. El Colegio de México. México, 1994.
- “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México, 1996.
- Aguirre, Pedro; Becerra, Ricardo; Córdova, Lorenzo y Woldenberg, José, *Una reforma electoral para la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995.
- Aignerren, Miguel, *La encuesta social*, Universidad de Antioquía, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Centro de Estudios de Opinión, Perú, 2009.
- Albarrán de Alba, Gerardo, “La figura del defensor del lector en los diarios digitales”. IV Congreso Iberoamericano de Periodismo en Internet, Pontificia Universidad Católica de Lima–Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación, Perú, octubre de 2002.
- Alberto Sabsay, Daniel; *El ballotage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, 1991.
- Albarrán de Alba, Gerardo: “La figura del defensor del lector en los diarios digitales”, IV Congreso Iberoamericano de Periodismo en Internet, Pontificia Universidad Católica de Lima–Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación, Perú, octubre de 2002.
- Albi, Fernando; *Derecho municipal comparado del municipio hispánico*, Ed. Aguilar, Madrid, 1955.

Alcántara Sáez, Manuel; *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Alemán Velasco, Miguel, *La Revolución Federalista*, Editorial Diana, México, 2004.

Álvarez Conde, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, Ed. Tecnos, 2ª ed., Madrid, 1997.

Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Teoría General del Estado*. Oxford University Press, 2ª edición, México, 2003.

Aragón, Manuel; *Constitución y control del poder*. Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1995.

— *Constitución, democracia y control*. UNAM, México, 2002.

Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo, *Transición*. Ed. Grijalbo, México, 2009.

Aristóteles, *La política*, Obras completas, Buenos Aires, Ediciones Anaconda, 1947.

Armenta, Leonel; *La forma federal de Estado*, UNAM, México, 1996.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*. Harla, México, 1998.

— *Tratado de Derecho Constitucional*, Vol. 2 Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2ª edición. México, 1999.

Ayala, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Bardelli Lartirigoyen, Juan Bautista, *Anuario de derecho Constitucional Latinoamericano, 2008*.

Barragán Barragán, José, *La relación entre poderes*, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Visión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a 180 años de su instalación*, Memoria, ejemplar 2, México, 2005

— *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2003

Becerra Mizuño, Lorena, *La intervención de la Suprema Corte de Justicia en la política electoral, 1917-1986*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Ciencias Sociales, México, 1998.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y |, José; *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Beltrones Rivera, Manlio Fabio, *Pensamiento y discurso 2010*. compilado por Luis Mendoza y Leonardo Bolaños, Prospectiva Política y Servicios de Información, S.C., México, 2010

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Bidart Campos, Germán J., *Manual de derecho constitucional argentino*. Ediar, 4ª ed., Buenos Aires, 1975.

— *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Ed. Ediar-UNAM, México, 2003.

Biebrich Torres, Carlos Armando y Spíndola Yáñez, Alejandro. "Presupuesto de egresos de la

Federación” en *Diccionario de la Constitución Mexicana*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Instituto Mexicano de Estrategias, Miguel Ángel Porrúa, librero editor, México, 2009.

Bielsa, Rafael; *Derecho constitucional*. Depalma, Buenos Aires, 1959.

Biscaretti di Ruffia, Paolo; *Derecho constitucional*, Madrid, Ed. Tecnos, 1965.

— *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Black, Charles L.; *Impeachment: A Handbook*. New Haven, Yale University Press, 1974.

Bloom, Allan, “Jean-Jacques Rousseau [1712-1778]”, en Straus, Leo y Cropsey Joseph, *Historia de la filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, Enlace Grijalvo Editores, México, 1985.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola; *Diccionario de Política*, 4ª edición, Siglo XXI Editores, México, 1992.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

— *Teoría general del derecho*. Debate, Madrid, 1976.

— *Liberalismo y democracia*. Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

— *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

— *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*. Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., México, 1964.

Bodin, Jean; *Los seis libros de la república*. Ediciones Orbis, Barcelona, 1983.

Bogdanor, Vernon, (ed.), *Constitutions in democratic politics*, Aldershot Gower, 1988.

— *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

Bottomore, T. B., *Introducción a la Sociología*, Editorial Península, Barcelona, 1999.

— *Historia del análisis sociológico*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1988.

Bryce, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.

Burdeau, Georges, *Droits constitutionnel et institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 15ª ed., París, 1966.

— *Método de la ciencia política*. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1964.

— *Tratado de ciencia política*, Biblioteca General de Derecho y Jurisprudencia, T. III, La dinámica política, París, 1974.

Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal*. CIDE-Miguel Angel Porrúa S.A., México, 1999.

Camp, Roederic Ai, Buttling for the Voter, *Elections, Parties and Democracy in Mexico*,

preparado para la *Research Conference on Deepening Democracy and Representation in Latin America*, *littsburgh*, abril. (1993b), *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press.

Carbonell Sánchez, Miguel, *Constitución, Reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. UNAM, México, 1998.

- (Comp.); *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. Porrúa-UNAM, México, 2005.
- *Reforma del Estado*, documento de trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.

Cárdenas, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

- *Transición política y reforma política en México*, UNAM, México, 1994.

Carpizo Mac Gregor, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*. Ed. Porrúa-UNAM, México, 2000.

- *El presidencialismo mexicano*, México, 1978.
- *México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?*, 1999.
- “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración”, en *América Latina*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IIJ-UNAM, México, 2006.
- *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, UNAM, México, 2007.

Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*. Ed. Porrúa, México, 1984.

Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coord.), *Gobernar sin mayoría*. CIDE-Taurus, México, 2002.

Casar, María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, 1996.

Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*. Ed. Porrúa, 5ª ed., México, 2004.

Colomer, Joseph M.; *Instituciones políticas*. Ed. Ariel, Barcelona, 2001.

Contreras Bustamante, Raúl, *et al*, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 2003.

- “Concepto de Constitución”, en Barragán Barragán, José, *et al*, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2003

Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral 2007-2008”, en *Estudio sobre la reforma electoral 2007, hacía un nuevo modelo*. Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

Cossío, José Ramón y Vázquez, Rodolfo, “Justicia constitucional y democracia: El problema de la última palabra”, en *Corte, Jueces y Política*, doctrina jurídica contemporánea, Nexos-Fontamara. 2ª edición, México, 2007.

Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 105", en Carbonel, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada y concordada, 17ª ed., t. IV, artículos 94-122, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.

Cot, Jean-Pierre y Mounier, Jean-Pierre, *Pour une sociologie politique*. Ed. du Seuil, París, 1974.

Crossman, R.H.S.; *Biografía del Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1965.

Crouch, Colin, *Posdemocracia*, Ed. Taurus, México, 2004.

Chaires, Enrique, *Integración, Funcionamiento y Equilibrio Institucional de Poderes*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM, México, 1999.

Dabin, Jean; *Doctrina general del Estado*. Ed. Jus, México, 1946.

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1992.

— *Análisis político moderno*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1976.

— "Federalism and The Democratic Process", en *Democracy, Liberty and Equity*, Norwegian University Press, 1986

De la Madrid Hurtado, Miguel, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. 4ª. Edición, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

De Otto, Ignacio, *Derecho constitucional*. Ed. Ariel, S.A., Barcelona, 1988.

De Priego, Sergio, *Organizaciones de la sociedad civil*, Paidós, Buenos Aires, 2005.

Debasch, Bourdon, et al; *Droit constitutionnel el politique*. Ed. Económica, 13ª ed., París, 1990.

Desgadillo Gutiérrez, Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 2008.

Del Vecchio, Giorgio, *Teoría del Estado*. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1956.

Deutsch, Karl W., *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión en español, México, 1998.

Díaz Pérez-Duarte, A., *Regenerar el Sentido del Federalismo*, en Revista Artículo 115, Centro de Servicios Municipales, México 1993.

Díaz, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, España, 1998

Douglas, North, *Instituciones, cambios institucionales y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Dror, Yehezkel, *La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1996.

Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing, 2a. ed., París, 1921.

Duhamel, Olivier y Mény, Yves; *Dictionnaire constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

Duverger, Maurice, *Los partido Políticos*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1961.

— *Constitutions et documents politiques*. Ancienne Librairie Fontemoing & Cie Editeurs, 2ª ed., Paris, 1968.

— *Sociología política*. Ed. Ariel, 3ª ed., Barcelona, 1972.

— *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ed. Ariel, 5ª reimpresión de la 6ª ed., Barcelona-México, 1996.

Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen*. Ed. Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México, 2003.

Easton, David, *Esquema para el análisis político*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1999.

— (comp.), *Enfoque sobre teoría política*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1997.

Echeverri Uruburu, Álvaro; *Teoría constitucional y ciencia política*, Ediciones Librerías del Profesional, 3ª ed., Bogotá, 1986.

Elazar, David, *Exploración del Federalismo*, Edit. Hacer, Barcelona, 1987.

— *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987.

— *Federalism as Grand Design: Political Philosophers and the Fed Principe*, University Press of América/Center for the Study of Federalism, Boston, 1988.

Engels, Federico, *Del socialismo utópico al socialismo científico*. Ed. Progreso. Moscú, 1979.

— *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*.

Etzioni, Amitai y Eva (Comps.), *Los cambios sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Esmein, A.; *Éléments de droit constitutionnel francais et comparé*, 7ª ed., París, 1921.

Evans, P., *Predatory, Development and other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State*, ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de LASA, Miami, Julio, 1989.

Faya Viesca, Jacinto, *Teoría constitucional*. Ed. Porrúa, México, 2002.

Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*. Ed. Porrúa-UNAM, México, 2003.

Fernández, Francisco, *Aproximación a la ciencia del derecho constitucional*, Ediciones Jurídicas, Perú, 1995.

Ferrando Badía, Juan, coord., *Los regímenes políticos actuales*. Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía*.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª ed., Porrúa y Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., México, 2002

- Finley, Moses I., *El nacimiento de la política*. Ed. Grijalbo, México, 1990.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador; *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Ed. Porrúa, 5ª ed., México, 2007.
- Flores Juberías, Carlos, "Modelos de transición y sistemas electorales en Europa del Este", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77, julio-septiembre, 1992.
- Fougeyrollas, Pierre, *Ciencias sociales y marxismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Fuentes, Carlos, *et al.* Los compromisos con la nación, Ed. Plaza y Janés, México, 1996.
- Fukuyama, Francis, *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ed. B, Barcelona, 2004.
- Galaviz, Efrén Elías, *El cabildeo legislativo y su regulación*, Iij-UNAM, México, 2006.
- Gallino, Luciano, *Diccionario de Sociología*, Siglo XXI Editores, 1ª edición, México, 1995.
- García Fernández, Javier, *El origen del municipio constitucional*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983.
- García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- Gerth, H. H. y Mills, C. W., *Character and social structure*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1954.
- Giddens, Anthony, *La Constitución de la sociedad*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1998.
- Gil Ramírez, Juan Cristóbal, "Constituciones rígidas vs. Constituciones flexibles en los estados de la federación mexicana, 1857-1999", Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Ciencias Sociales, mimeo., 1999.
- Gil Villegas, Francisco, (coord.), *El Congreso mexicano*. Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, México, 1994.
- Giner, Salvador; Lamo de Espinosa, Emilio; Torres, Cristobal, *Diccionario de Sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Giugale, Marcelo, y Webb, Steven (eds.), *Achievements and Challenges of Decentralization: Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, D.C., 2000.
- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, Oxford U.P., México.
- Gómez Sandoval, Fernando. *Sociología general*, Ed. Diana-Universidad Anáhuac, México, 1993.
- González Casanova, Pablo; *La democracia en México*. Ed. Era, México, 1965.
- González Llaca, Edmundo, *Corrupción: Patología colectiva*. INAP-UNAM-CNDH, México, 2005.
- González Oropeza, Manuel; *El federalismo*. UNAM, México, 1995.
- González Oropeza, Manuel y Quiroz Acosta, Enrique. "Presupuesto de Egresos de la

Federación” en *Diccionario de Derecho Constitucional*, Coord. Miguel Carbonell, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Edit. Porrúa, México, 2002.

González Schmal, Raúl, *Programa de derecho constitucional*. Noriega Editores, Universidad Iberoamericana, México, 2003.

González Uribe, Héctor, *Teoría política*. Ed. Porrúa, México, 1972.

Goodwin, Barbara, *El uso de las ideas políticas*. Ediciones Península, Barcelona, 1997.

Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*. Ed. Fontamara. México, 2003.

— “Insomnias”, *Revista de teoría y filosofía del derecho*, núm. 11, octubre de 1999., Buenos Aires, 1945.

— *Estudios sobre la interpretación jurídica*, Ed. Porrúa, México, 2000.

Gurvitch, G., *La déclaration des droits sociaux*. Editions Maison française, New York, Ed. Vrin, París, 1946.

— *Sociología del derecho*, Buenos Aires, 1945.

Guzman Napurí, Christian, *Las relaciones de gobierno entre el poder ejecutivo y el parlamentario*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial, Perú, 2003.

Hall, J. y J. Ikenberry, *El Estado, México*, Ed. Nueva Imagen, 1991.

Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Habermas, Jürgen, *Más allá del estado nacional*, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1999.

Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Ed. Reus. Madrid, 1927.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Hernández Chong Cuy, María Amparo y Olvera López, Juan José, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizador del Poder Público”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª ed., Porrúa y Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., México, 2002

Herrera y Lasso, Manuel; *Estudios políticos y constitucionales*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1986.

Hobbes, Thomas; *Elementorum Philosophiae, Sectio Tertia, De Cive*. Elzevier Amsterdam, 1647. (trad. it. en *Opere politiche*, Utet, Torino, 1959).

— *Leviathan, or the Matter, Form and Power of a Common-wealth. Ecclesiasticall and Civill*, Crooke, Londres. (traducción del italiano La Nouva Italia, Firenze, 1976).

— *Leviatán*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1940.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*. UNAM, México, 1998.

Huntington, Samuel, *La tercera ola*. Ed. Paidós, Barcelona-Buenos Aires, 1974.

Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1943.

Jennings, W. Ivor, *El régimen constitucional inglés*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*. Ed. Tecnos, 4ª edición, Madrid, 1960.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM. 2ª edición, México, 1995.

— *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

— *Teoría pura del derecho*. UNAM-Porrúa, México, 1991.

— *Teoría General del Derecho y del Estado*, Imprenta universitaria, México, 1949.

Kincaid, John, “La política económica: ventajas e inconvenientes del modelo federal”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Núm. 167, marzo de 2001.

Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*. Norgis, 5ª ed., México, 1959.

Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?* Estudio preliminar de Eliseo Aja, Ariel, Barcelona, 3ª ed., 1989.

Laski, H. J., *El Estado moderno; sus instituciones políticas y económicas*. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1932.

Lasswell H. D., e Kaplan, A. *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*. Routledge and Kegan Paul, London, 1952 (trad. it. Etas Kompass, Milán, 1969).

Lenin, Vladimir Ilich; *Marx Engels, marxismo*. Ed. Progreso, Moscú, 1970.

— *El Estado y la revolución*. Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1974.

Lescieur Talavera, Jorge Mario, *Lineamientos de derecho administrativo*, LX Legislatura, Cámara de Diputados del H.Congreso de la Unión, México, 2007.

Lijphart, Arend; *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ed. Ariel, Barcelona, 2000.

— *Las democracias contemporáneas*. Ed. Ariel, Barcelona, 1999.

Linares Quintana, Segundo V.; *Derecho constitucional e instituciones políticas*, t. II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970.

— *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*. Ed. Alfa, Buenos Aires, 1953.

— *Las incompatibilidades parlamentarias en el derecho argentino y comparado*. Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1942.

Linares, Sebastián, *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*, Colección Filosofía y Derecho, Marcial Pons, España, 2008.

Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo, (comps.); *Las crisis del presidencialismo*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1997.

Linz, Juan J., "Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System", en Mattei Dogan, ed., *Comparing Pluralist Democracies, Strains on Legitimacy*, Westview Press, Boulder & London, 1988.

Locke, John, *Ensayos sobre el gobierno civil*. Ed. Aguilar, Madrid, 1976.

— *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*. Alianza editorial, Madrid, 2003.

Loewenstein, Kart, *Teoría de la Constitución*. Ed. Ariel, 1ª ed., 4º reimpresión, Barcelona, 1986.

Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*. Ed. Tecnos, Madrid, 1976.

Lujambio, Alonso e Ignacio Marván, "La formación de un sistema electoral 'netamente mexicano'. La reforma de los 'diputados de partido', 1962-1963", en *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 1, 1997.

Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ed. Océano, México, 2000.

— *Federalismo y Congresos en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996

— *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la federación mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Federal Electoral-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.

Machado Pauperio, A., *Teoria geral do Estado*. Ed. Forenze, 6ª ed., Rio de Janeiro, 1971.

Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*. Ed. Gernika, México, 1996.

Martínez Elipe, León, *Tratado de Derecho Parlamentario. Fiscalización Política del Gobierno*, Volumen Primero, "Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria", Ed. Aranzadi, S.A., España, 2000.

Marván Laborde, Ignacio; *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Editorial Océano, México, 1997.

Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario*, , ,.

Marx, Karl; *Le 18 Brumaire de Louis-Napoléon Bonaparte*, Editions Sociales, Paris, 1963.

Merino, Mauricio, coord.; *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.

— *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Michel, R.; *Les partis politiques*. Flammarion, Paris, 1971.

Moctezuma, Esteban y Roemer Andrés, *Por un gobierno con resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Montesquieu, Carlos Luis de Secondant, Baron de Bride; *Del espíritu de las leyes*. Ed. Porrúa, 12ª ed., México, 1998.

- *Del espíritu de las leyes*. Traducido al Castellano por Don Juan López de Peñalver, Tomos I, II y III, Imprenta Nacional, 2ª edición, Madrid, 1822.

Moreno Collado, Jorge; *Síntesis del poder del Estado*. Tesis profesional, UNAM, México, 1965.

- *et al.*, *Política y proceso legislativos*. Senado de la República-UNAM, México, 1985.
- *et al.*, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Enciclopedia Parlamentaria de México*. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.
- “Referéndum y Democracia Representativa”. En *Revista Quórum*, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas. México, Noviembre-Diciembre, 1994.

Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*. Ed. Porrúa, 11ª ed., México, 1990.

Moreso, José Juan, *La Constitución: Modelo para armar*. Colección Filosofía y Derecho, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2009.

Moro, Tomás, *De optimo reipublicae statu deque nova insula Utopia*, Martens, Louvain (trad. it. Utet, Torino. 1971).

Mosca, Gaetano, *La clase política*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Nadel, S.F., *The theory of social structure*, Cohen & West, Londres, 1957.

Naranjo Meza, Vladimiro; *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Ed. Temis, 8ª ed., Bogotá, 2000.

Natale, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1995.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1994.

- *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, IJ-UNAM, México, 1993.
- “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- “Sistemas electorales, presidenciales y parlamentarios”, en *Tratado de Derecho electoral Comparado de América Latina*, 2ª edición, 2007.

Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989 y 1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

O'Donnel, Guillermo y Schmitter, Phillippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Ed. Paidós Ibérica, 1994.

Offerlé, Michel, *Les partis politiques*. Ed. Presses Universitaires de France; París, 1987.

Ojeda Gómez, Mario, *México antes y después de la alternancia política: Un testimonio*. Jornadas 143, El Colegio de México; México, 2004.

Ojeda Gómez, Mario, *México antes y después de la alternancia política: Un testimonio*. Jornadas 143, El Colegio de México; México, 2004.

Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1998.

Ostrogorski, M., *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Extraits publiés en 1979, Paris, Seuil.

Palma, Guissepe di, *et al.*; *Las transiciones a la democracia*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

Palomar, Diego; "El control de la constitucionalidad en materia electoral en México", Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Derecho, tesis de licenciatura en derecho, 1998.

Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 2003.

Parsons, Talcott, *Essays in Sociological Theory Pure and Applied*, Glencoe, Ill.

Pasquino, Gianfranco, *et al.*, *Manual de ciencia política*. Alianza Editorial, Madrid, 1996.

— *La oposición*. Alianza editorial, Madrid, 1998.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano*. Ed. Porrúa, México, 2003.

Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*. Ed. Marcial Pons, 3ª. Ed., Madrid, 1996.

Philps, Bernanrd, *Sociología, del concepto a la práctica*, McGraw Hills, México, 1985.

Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*. Fondo de Cultura Económica, 1997.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, México, 1993.

Prelot, Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Ed. Dalloz, 8ª ed., París, 1980.

Quermonne, Jean-Louis, *L'appareil administratif de l'État*. Ed. Du Seuil. París, 1991.

— *Les regimes politiques occidentaux*. Éditions du Seuil, París, 1986.

— *L'alternance au pouvoir*. PUF, "Que sais-je?", 1989.

Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*. Ed. Porrúa, México, 1995.

Quintana, Jesús y Carreño, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales*, Editorial Porrúa, México, 2006.

Quiroz Acosta, Enrique, *Teoría de la Constitución*. Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 2005.

Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002.

Remes, Alain de, "Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, 1998.

Rendón Corona, Armando, "La democracia semidirecta. Iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato." En *Revista Ángulo de Reflexión*,. Número 21. México.

- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano, La sociedad fluctuante*, Tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Riker, William, *Federalism: Origin, Operation and Significance*, Little, Brown and Company, Boston, 1964.
- Roitman Rosenmann, Marcos, *Las razones de la democracia*. Ed. Sequitur. Toledo, España, 1998.
- Romano, Santi, *Corso di diritto costituzionale*. Padúa, Cedam, 1933.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*. Ed. Porrúa, México, 1982.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego; *Nuevo derecho constitucional mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1983.
- Saa Velasco, Ernesto, *Teoría constitucional general*. Ed. Talleres del Departamento del Cauca, Popayán, 1986.
- Sager, Lawrence G., *Juez y democracia*. Colección Filosofía y Derecho, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2007.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Democracia Republicana*. Ed. Debate, México, 2010.
- Sánchez Agesta, Luis, *Lecciones de derecho político*. Ed. Nacional, Madrid, 1968.
- *Derecho constitucional comparado*. Editora Nacional, 3ª ed., Madrid, 1968.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*. Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1997.
- Sánchez Viamonte, Carlos, *El poder constituyente*. Ed. Bibliográfica, Buenos Aires, 1957.
- Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*. Espasa Calpe, Madrid, 1990.
- Santoro, Emilio, *Estado de Derecho, interpretación y jurisprudencia*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Estudios Jurisprudenciales 1, México, 2010.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*. Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- *¿Qué es la democracia?*, Nueva Imagen, México, 1997.
- *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- *La política*, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión, México, 1992.
- *Elementos de teoría política*, Alianza editorial, Madrid, 1992.
- Savater, Fernando, *Ética para Amador*. Ariel, México, 1991.
- Schettino, Alberto, "Simetría: Hacia un nuevo diseño constitucional de la división de poderes en México", en *Derecho Constitucional para el siglo XXI, Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Editorial Aranzadi, España, 2006, Tomo II.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.
- Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México.
- Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*. UNAM, México, 1966.

- Siéyes, Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado?*. Ed. Aguilar, Madrid, 1973.
- Silva Bascañán, Alejandro. *Tratado de derecho constitucional*. Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1963.
- Silva Cimma, Enrique, *El control público*. Contraloría General de la República, Caracas, 1973.
- Sklair, Leslie, *Sociología del sistema global*. Ed. Gedisa, Barcelona, 2003.
- Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- Soriano, Ramón, *Sociología del derecho*. Ed. Ariel, Barcelona, 1997.
- Tahar, Malik y Carrasco, Daniel, *Cambio político y consolidación democrática en México*. Los límites del modelo de las transiciones a la democracia, Desafíos, Colombia, 2008.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*. UNAM, 3ª ed., México, 1989.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, 21ª ed., México, 1985.
- Tocqueville, Alexis de, *Democracia y pobreza*, Editorial Trotta, Madrid, 2003.
- Toro, Alfonso, *La Iglesia y el Estado en México*. Archivo General de la Nación, México, 1975.
- Torres, Juan Ángel, *Más allá de la transición*. Ed. Delfos, 2ª ed., México, 2002.
- Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- *Sociedad y política en América Latina*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.
- Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- Uribe, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Serie: Conocer para decidir, Cámara de Diputados-Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Porrúa, México, 2006.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, UNAM, México, 2000.
- Valadés, Diego, *El control del Poder*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2000.
- *Gobierno y Congreso en México: necesidad de una relación simétrica*, en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, México, 2002.
- *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007
- Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional a fin de siglo*, Ed. Porrúa, México, 1995.
- Vallarta, Ignacio L., *Votos. Cuestiones constitucionales*. Imprenta y Litografía de Irineo Paz, México, 1894-1897.

Valles, Josep. *Proceso electoral, comportamiento lectoral y sistema político*, Universidad Autónoma de Barcelona, Revista del Centro de Estudios electorales, núm. 5, enero-abril, España, 1990.

Vanossi, Jorge Reinaldo, *Teoría constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1975.

— *Estudios de teoría constitucional*, UNAM, México, 2002.

Vedel, Georges, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, Les Cours de Droit, Paris, 1961.

Vega, Pedro de, *Estudios político-constitucionales*, UNAM- Universidad Complutense de Madrid, México, 2004.

Vergottini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale comparato*, Padua, Cedam, 1993.

Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho administrativo*, Biblioteca Banco Popular, 7ª ed., Bogotá, 1980.

— *Derecho constitucional*, Biblioteca Banco Popular, 3ª edición, Colombia, 1974.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 5ª. reimpresión, México, 1981.

Weldon, Jeffrey; "Political Sources of Presidentialismo in México", en Scoot Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidencialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Wildavsky, Aaron, citado por Orban, Edmon, en *El proceso de descentralización en el Estado federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica*,

Wilson, Woodrow, *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, UNAM, México, 2002.

Xifra Heras, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1957.

➤ **Páginas electrónicas.**

Amezcuca, Gaelia, *El federalismo como un sistema que atempera los peligros del sistema presidencial*, consultado, en <http://www.fundacion-christlieb.org.mx/estudios/estudio97.pdf>

Biblioteca y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, consultado, en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio.htm> y <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Burdeau, George, *La democracia: ensayo sintético*, en <http://148.201.96.14/dc/ver.aspx?ns=000182126>, agosto de 2010.

Calsamiglia, Albert, *Doxa publicaciones periódicas, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm 15-16, 1994, en <http://www.cervatesvirtual.com>

Declaración de Mazatlán. Primera reunión de la CONAGO, 10 de agosto de 2001, en <http://www.conago.org.mx/reuniones/r10-ago-2001.asp>.

Doralicia Carmona “Los batallones polkos” *Memoria política de México*, del Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., en <http://www.memoriapoliticademexico.org>

Fernández Baeza, Mario, “Concepto de oposición política”, en, http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm

Gaceta del Senado de la República, H. Congreso de la Unión. México, en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2>

Latinobarómetro, Informe 2009, en <http://www.latinobarometro.org>

Llanos, Mariana, *El Bicameralismo en América Latina*, IJ-UNAM, p. 349, en <http://www.juridicas.unam.mx>.

Martínez, Pedro, *Federalismo y Gobierno Local*, en www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm

Meliánt Herrera, *Los Medios de comunicación en la sociedad capitalista actual*, en <http://www.razónypalabra.org.mx/anterioresn38/mherrera.html>

Nogueira Alcalá, Humberto, “Grupos de presión”, en http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/grupos_de_presión.htm Depalma, Buenos Aires, 1995.

“Organismos no gubernamentales: definición, presencia y perspectiva”, en <http://www.jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/28/pr/pr35.pdf>

Organizattion of New Ombudsmen (ONO), en <http://www.newombudsmen.org/membersship/regular-members>

Reporte Anual de Transparencia Internacional, en <http://www.transparency.org/pressreleases/archive/22003.10.07.cpi.es.html>.

Uvalle, Ricardo; *Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México*, en www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm

Villamil, Genaro, *Medios. Política y diversidad sexual*, World Press.com, 2 de marzo de 2011.