

PREFACIO

Esta obra es la tercera de Miguel de la Madrid que publica el Instituto de Investigaciones Jurídicas. La primera, *Estudios de derecho constitucional*, apareció en 1977; la segunda, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, en 1998. Ahora se presenta una colección de ensayos que el autor ha agrupado en cinco partes; el tema constitucional ocupa el mayor espacio. La bibliografía del autor es bastante más amplia; su producción comienza con una bien estructurada tesis profesional: *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, sustentada con motivo del centenario de esa carta y luego dada a la prensa por la editorial Porrúa. Esa tesis, realizada bajo la orientación académica de Mario de la Cueva, contiene muchas de las claves que permiten entender la reforma al artículo 25, en 1982, mediante la cual el texto constitucional incorporó el concepto de rectoría económica del Estado.

La obra jurídica de Miguel de la Madrid se inscribe en dos vertientes: una vinculada con su vocación jurídica y otra con su actividad política. En el prólogo de *Estudios de derecho constitucional*, el entonces director del Instituto, Héctor Fix-Zamudio, subrayó la calidad de los trabajos que integraban el volumen; ensayos publicados por la UNAM a lo largo de varios años. En esos textos se advierte una de las constantes en el pensamiento jurídico y en el trabajo político de Miguel de la Madrid: su inclinación por los cambios graduales. Es desde esa perspectiva que examina en *Estudios* las reformas constitucionales en materia de representación y la naturaleza del sistema presidencial mexicano.

Otro aspecto presente en el interés del autor es la historia constitucional de México. Apatzingán, la génesis del federalismo, el proceso liberal y las definiciones sociales adoptadas en Querétaro son tema de varios trabajos suyos. Con prudencia, aunque sin ocultamientos, advierte los problemas históricos no resueltos. Con relación al caciquismo, por ejemplo, afirma que “si en la ley el principio de división de poderes se ha debilitado, en la práctica de gobierno de nuestras entidades fede-

rativas la técnica divisoria del poder público se ha encontrado fuertemente diluida”.¹

Pocos presidentes han dejado testimonio de su desempeño político y sólo Miguel de la Madrid, además de la memoria política, ha hecho un análisis jurídico de su gestión. *El ejercicio de las facultades presidenciales* es una obra que presenta varias facetas. Publicada diez años después de haber dejado la presidencia, con la perspectiva que ofrece el tiempo transcurrido, el ex presidente explica los procesos decisarios de su gobierno; declara los motivos y valora los resultados, que no siempre le son satisfactorios. La textura tradicional del Estado mexicano, con los apremios de la pobreza, las tensiones de la desigualdad, las pasiones del poder, las anticipaciones de la lucha democrática, las claudicaciones de la moral, las exigencias del derecho y la concentración de atribuciones, convertía a los presidentes en figuras omniscientes. Por eso el ex presidente De la Madrid hilvana sus reflexiones y testimonios a partir de una sana advertencia: “cada presidente ha tenido su propio estilo, basado, más que en factores meramente personales, en la índole de los problemas con que se ha enfrentado”.²

Las decisiones del poder deben estar regidas por la tríada de valores jurídicos, políticos y éticos. Los errores políticos más graves no resultan de tomar medidas equivocadas, insuficientes o extemporáneas, sino de aplicar criterios inconstitucionales o inmorales. Por eso resulta tan apreciable que un ex presidente explique cómo ejercitó las facultades constitucionales de la presidencia. Es un hecho histórico, deplorable, que no todos los presidentes han conocido el límite de sus facultades ni la amplitud de sus obligaciones.

México es un país que, esencialmente, ha sido gobernado por militares y por abogados. En los ciento ochenta y tres años de vida independiente México ha tenido presidentes militares durante 93 años, y abogados, otros 70. El primer presidente abogado fue José María Bocanegra, interino en 1829, y el más reciente Miguel de la Madrid. De los diecisiete abogados que han sido presidentes interinos, sustitutos o constitucionales, siete procedieron de la presidencia de la Suprema Corte de Justicia. En términos generales puede decirse que los episodios de dictadura o de más férreo autoritarismo se produjeron durante los gobiernos castrenses, en tanto que la afirmación de las instituciones

¹ *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977, p. 136.

² *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, UNAM, 1998, p. VII.

republicanas o el impulso a la democracia se registraron principalmente en los períodos regidos por abogados. Esto no significa desconocer excepciones como el rescate de los principios nacionales con apoyo en el derecho, en 1938, ni, a la inversa, la tragedia moral de 1968. Lo que conviene tener presente es que, de manera general, el poder tiende a atropellar y el derecho tiende a contener.

El poder político, alejado de la razón jurídica, se convierte en una amenaza para las libertades. El poder coactivo del Estado exige que los titulares de los órganos de autoridad adviertan el riesgo que implica el ejercicio de sus potestades, y las controlen. La naturaleza fáustica del poder sólo puede ser parcialmente contrarrestada mediante medidas que sujeten a sus titulares al mayor número posible de controles. La concentración del poder y el sigilo en su ejercicio son los factores que más contribuyen a exacerbar su destructividad. La democracia no transforma la naturaleza del poder, pero sí atenúa muchos de sus efectos al distribuirlo, transparentarlo y controlarlo.

Al margen de la valoración política que cada persona haga de su gobierno, Miguel de la Madrid impulsó reformas que resultaron medulares para el tránsito a la democracia en México. Aun cuando en períodos previos habían sido adoptadas reformas importantes en materia de amparo, el Poder Judicial de la Federación se mantenía como un órgano precario en cuanto a su independencia constitucional. En 1928 se introdujo un párrafo ominoso al artículo 111, porque facultaba al presidente para pedir, ante la Cámara de Diputados, la destitución de ministros, magistrados y jueces federales. Si bien los integrantes del Poder Judicial siempre han ofrecido ejemplos de solvencia profesional y de dignidad personal, es comprensible que la presencia de un partido dominante hacía verosímil la amenaza que entrañaba la inclusión de esa disposición en la norma fundamental; un texto de esas características hacía cuestionable la naturaleza del Estado constitucional. Miguel de la Madrid promovió la supresión de ese párrafo, y estableció una relación de respeto y de apoyo decidido al Poder Judicial.

Otra importante iniciativa consistió en profundizar la reforma política iniciada por Jesús Reyes Heroles en 1977. En este sentido se adoptaron dos medidas sucesivas. En 1983 entró en vigor una modificación al artículo 115 constitucional que, además de retomar el espíritu del Constituyente de Querétaro en cuanto a reforzar el sistema municipal, ensan-

chó el horizonte democrático de los municipios. En 1977 se había incluido un párrafo al artículo 115 que establecía: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”. A partir de 1983 el principio de representación proporcional se extendió a la elección de todos los ayuntamientos, sin distinguir su población.³

La trascendencia de ese precepto fue crucial en el proceso democratizador del país. Alonso Lujambio⁴ ha subrayado la importancia que tuvo para la democracia en México el cambio operado a partir de las elecciones municipales. Este autor observa que en 1977 sólo doce de los más de dos mil cuatrocientos municipios del país contaban con una población superior a trescientos mil habitantes.⁵ En 1982, dice también, el Partido Acción Nacional contaba con 53 regidores en todo el país; catorce años después ese número ascendía a 2,527.⁶ Las posibilidades democráticas del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal todavía ofrecen muchas opciones de desarrollo. La reforma promovida por De la Madrid tuvo efectos muy profundos y, dos décadas después, admite todavía un nuevo impulso. En el ámbito municipal fructificó la experiencia democrática y en algunos estados (v. g. Tlaxcala y Veracruz) ya ha sido adoptado el principio de representación proporcional como el único aplicable para la integración de los ayuntamientos. Empero, la tendencia ha avanzado con lentitud⁷ y en algún momento habrá que retomar el sentido de las reformas de 1977 y 1983,

³ La fracción VIII del artículo 115 dispone: “Las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

⁴ *El poder compartido*, México, Océano, 2000, pp. 77 y ss.

⁵ Chihuahua, Ciudad Juárez, Guadalajara, Guanajuato, León, Mexicali, Monterrey, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Puebla, Tijuana y Tlalnepantla.

⁶ Lujambio, Alonso, *op. cit.*, nota 4, p. 95. El mismo autor señala que de los 18,748 regidores existentes en 1997, el 19.4% correspondía al PAN, el 60.1% al PRI y el 16.08% al PRD.

⁷ En un documentado estudio, Blanca Acedo y Mariana Sáiz señalan las disparidades existentes en la regulación de los diferentes estados acerca de las fórmulas y de los límites para acceder a la representación proporcional en los ayuntamientos. *Diagnóstico de la integración de los ayuntamientos: base jurídica y desempeño electoral*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1997, pp. 27 y ss.

estableciendo que la integración de los ayuntamientos se hará sólo conforme al principio de representación proporcional.

Otra complementación de la reforma de 1977 se produjo en 1986, al ampliar de cien a doscientos el número de diputados de representación proporcional y modificar las reglas de asignación, abriendo mayores espacios a la oposición. Aun cuando desde entonces hay opiniones adversas al tamaño de la Cámara de Diputados, debe reconocerse que gracias a esa medida ha sido posible que en la Cámara se vean representadas las diversas fuerzas políticas nacionales e incluso las distintas corrientes internas de los partidos. Éste ha sido un factor de estabilidad que ha permitido avanzar a la democracia en México.

El estilo sobrio y la amplitud de los cambios jurídicos caracterizaron la presidencia de Miguel de la Madrid. Su preocupación por documentar el sentido de las tareas de gobierno se plasmó en los textos anuales de la crónica presidencial y el calado de las reformas constitucionales y legales consta en treinta y dos volúmenes.⁸ El tradicional ejercicio del poder críptico dejó su lugar a abundantes fuentes de información que permiten identificar las razones de las propuestas normativas.

Los ensayos que componen este volumen forman parte de una nueva etapa de las reflexiones jurídicas de Miguel de la Madrid. Preocupado por estudiar el tejido jurídico, político y económico del país, y por el contexto internacional, el autor ha agrupado los trabajos que aquí se incluyen en cinco rubros, concernientes a la Constitución, al Estado de derecho, a la democracia, a la cultura jurídica y a los problemas de la globalización. A lo largo de sus estudios son recurrentes las referencias al concepto de soberanía, al valor de la historia y a la función social del derecho. Se trata de una amplia reflexión sobre una pluralidad de temas que tienen como hilo conductor el interés del autor por la investigación jurídica; interés que lo ha mantenido cercanamente vinculado con este Instituto durante las últimas tres décadas.

Diego VALADÉS
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Ciudad Universitaria, 21 de marzo de 2004

⁸ Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, *El marco jurídico del cambio*, México, 1988. Es una edición de gran utilidad porque incluye las exposiciones de motivos de las iniciativas y los correspondientes dictámenes de ambas cámaras.