

CAPÍTULO SEGUNDO

SOBRE LA TIPOLOGÍA DEL RÉGIMEN MEXICANO

V. El presidencialismo	70
1. Los controles internos	76
2. Los controles legislativos	79
3. El control jurisdiccional	84
4. Los controles derivados del Estado federal y de la autonomía municipal	87
5. Un balance sobre el presidencialismo	90

tura... Mientras la política económica fue capaz de mantener una tasa promedio de crecimiento anual del producto interno bruto de 6%, las objeciones empresariales a la naturaleza no democrática del sistema fueron pocas.²⁷

V. EL PRESIDENCIALISMO

Las labores de corporatización de la vida política, como se ha podido apreciar de lo dicho acerca del partido, no han correspondido en exclusiva a éste. En un principio fue así, el partido estableció los elementos de cohesión y de limitación al pluralismo que más tarde el Poder Ejecutivo realizaría de manera evidente y primordial. Puede decirse que el partido fue convirtiéndose en un apéndice más, una variable dependiente del Poder Ejecutivo mexicano.

La historia del Poder Ejecutivo en México es vasta y rica. El presidencialismo no fue una figura novedosa de la Constitución de 1917, y tampoco es cierto que a partir de esa fecha en este siglo el Poder Ejecutivo mexicano haya adquirido todos los poderes e influencia que hoy conocemos. La Constitución vigente concede amplias facultades al Ejecutivo, pero el sistema político coyuntural ha influido para acrecentar o disminuir ese poder. Algunos autores como Paoli sostienen que no es hasta después de 1935, al concluir el maximato callista, que el presidencialismo mexicano adquiere sus notas características.²⁸ Antes de ese año, entre el caudillismo de la Revolución y posterior a ella y el presidencialismo, existió una forma intermedia: la jefatura máxima, según Pablo González Casanova,²⁹ o como sostienen Jean Meyer y Molinar Horcasitas, una diarquía “consistente en que junto al supremo poder Ejecutivo (el lado formal de la diarquía) casi siempre coexistió, en competencia más o menos abierta, un caudillo o un jefe

27 Meyer, Lorenzo, “La debilidad histórica de la democracia mexicana”, *México: El reclamo democrático*, México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 81.

28 Paoli, Francisco José, *Estado y sociedad en México 1917-1984*, México, Editorial Océano, 1985, p. 34.

29 González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos en México*, México, Era, 1979, p. 14.

máximo (lado informal de la diarquía) con poder suficiente para enfrentar con perspectivas de éxito al presidente”.³⁰

El siglo XIX fue de predominio del Poder Ejecutivo sobre otros poderes. La Constitución de Apatzingán de 1814 estableció un Ejecutivo plural, y la de 1824, en su artículo 74, reconoció al Ejecutivo unipersonal. Desde entonces, salvo los matices parlamentarios de la Constitución de 1857, que tuvieron una escasa vigencia práctica, pues el país durante esa vigencia vivió inmerso en la Guerra de Reforma, la intervención francesa y el imperio de Maximiliano, y además de que en cuanto a tales matices, la Constitución de 1857 fue reformada en 1874 para regresar al sistema de 1824, ha prevalecido el régimen presidencial sin atenuantes, por lo cual se puede hablar de un “presidencialismo puro”.³¹

La Constitución de 1917 continuó con la tradición nacional y frente a una corriente de diputados constituyentes que pidieron el régimen parlamentario,³² prevaleció la opinión de los que justificaron el régimen presidencial encabezados por Carranza. Contra la tradición maderista de lucha por el sufragio efectivo y de la limitación del Poder Ejecutivo, se apoyaron en el pensamiento de Emilio Rabasa, jurista de corte

30 Meyer, Jean, *Estado y sociedad con Calles. Historia de la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, y Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 17 y 18.

31 Las características del presidencialismo mexicano y su calificación como presidencialismo puro pueden verse en Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 29-44. Según Carpizo, los antecedentes del presidencialismo mexicano se encuentran en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y en la Constitución de Cádiz de 1812.

32 El diputado constituyente Manjarrez señaló que: “...la revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo... Pero yo repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniarar al Legislativo. Y bien, señores: ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideren aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser.” Véase el *Diario de los debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, t. II, p. 437.

positivista, aunque nunca lo reconocieron expresamente. En un artículo muy lúcido y de evidente refutación al famoso libro de Rabasa³³ Arnaldo Córdova establece el vínculo entre las argumentaciones jurídicas y políticas de este autor y la obra de diputados constituyentes como Félix F. Palavicini. Rabasa opinaba que la dictadura había sido el único camino que se había dejado a Porfirio Díaz, pues la Constitución de 1857, al conceder tantas atribuciones al Legislativo, no le había dejado gobernar, lo que es incorrecto, dado que la Constitución de 1857 fue reformada en 1874 para restablecer el sistema de la Constitución de 1824 y a que sus matices parlamentarios tuvieron corta vigencia, como ya se ha señalado. En realidad Rabasa no creía en la aplicación de los postulados democráticos para México. Su idea de modernidad y desarrollo debía realizarse con un Ejecutivo fuerte y eficiente. La democracia era para Estados desarrollados no para un país de iletrados como México, en donde la inmensa mayoría no sabía los cometidos de un diputado.

Se ha dicho que el presidente mexicano deriva sus facultades no sólo de la Constitución y de las leyes, sino de las prácticas y de las características del sistema político. Jorge Carpizo señaló como causas del predominio del presidente mexicano las siguientes

...es el jefe del partido predominante; el debilitamiento del Poder Legislativo; los poderes que tiene en la integración de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; su marcada influencia en la economía; la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo; las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; la determinación de todos los aspectos inter-

33 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982, y Córdova, Arnaldo, "La Constitución y la democracia", México: *El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, México, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 84-97. Una defensa moderna del régimen presidencial mexicano puede verse en Medina Peña, Luis, "Una institución presidencial democrática", *La política mexicana y el cambio democrático. Ensayos sobre la modernidad nacional*, coordinado por Abraham Talavera, México, Diana, 1989, pp. 139-157.

nacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado; el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el distrito federal; y, un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.³⁴

Si se analiza con detalle, la mayoría de las razones que favorecen el predominio del Poder Ejecutivo obedecen a la ausencia de normas jurídicas y prácticas constitucionales capaces de controlar eficientemente sus funciones, o al exceso de atribuciones que las normas le conceden. El sistema jurídico nacional se ha desarrollado en estos términos para que el presidente tenga un poder casi sin límites. En México, a diferencia de Estados Unidos, el régimen presidencial no está controlado por el Poder Legislativo; el sistema de división de poderes es inexistente; la Suprema Corte ha sido tradicionalmente un órgano dependiente del Ejecutivo en su integración y en sus recursos; la vida partidaria de oposición, hasta hace muy poco tiempo, vivió debilitada por las normas electorales; la administración pública no se ha profesionalizado y depende, como la mayoría de las instituciones, del poder del presidente, pues éste la aumenta o la reduce al tiempo que la integra; la prensa y los medios de comunicación están directa o indirectamente controlados, etcétera. En tal sociedad civil, sin posibilidades reales de pluralismo y de contienda electoral imparcial y justa, era evidente que el poder presidencial creciera inmensamente, al grado de ser el elemento central en el mecanismo de sustitución o reemplazo.

Esto último es realmente importante. La debilidad de muchos regímenes autoritarios reside en no contar con procedimientos pacíficos de sustitución, por ser demasiado personalistas en el caso de las dictaduras personales, o porque el procedimiento no se ha institucionalizado y genera por ello fricciones en la cúpula gobernante. En México, desde que el presidente Cárdenas perfeccionó el mecanismo de sustitución con su renuncia a participar como jefe máximo en el gobierno

34 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 31, p. 221.

siguiente, sentó las bases de la concordia entre la familia gobernante, impidiendo la proliferación de los cismas internos, aunque éstos no hayan dejado de producirse. Además, el particular mecanismo ha servido para perpetuar el régimen. Bien puede decirse que una de las instituciones políticas más trascendentes en el régimen nacional es ésta.

A partir de Cárdenas el poder presidencial empieza su gran etapa de consolidación y a finales de los años sesenta, su etapa paulatina de crisis. No es casual que desde esos años se comenzaran a publicar libros en los que se denunciaban los excesos presidenciales y se parodiaban o caricaturizaban sus atribuciones y “el estilo personal de gobernar”,³⁵ y que en otros más, se considerara su poder y la existencia del régimen autoritario como inevitable e inherente a la estructura autoritaria de la conformación psicológica de los mexicanos.

Las razones del debilitamiento del régimen autoritario nacional van ligadas a la pérdida tanto de su legitimidad como de su eficacia. A su legitimidad porque comenzaba a ser más evidente para una población urbana y cada vez más educada, que un régimen como el mexicano no podía representar ni satisfacer sus aspiraciones. La crisis de los ferrocarrileros en 1958, la de los médicos en 1963-1964, y la de los estudiantes y clases medias en 1968, son reflejo de esa paulatina pero firme y persistente erosión. En el plano de la eficacia, la quiebra del modelo económico de industrialización para la sustitución de importaciones, clave del “Estado revolucionario” y de su retórica social que permitió al régimen conceder a la población justicia social sin democracia, cimbraron las bases de los apoyos corporatistas, tanto de la clase obrera como de los grupos empresariales prohijados y dependientes totalmente por la acción del régimen. La crisis del Estado propietario y su lógica interna coadyuvó en el cuestionamiento democrático. Lo interesante es que primero, y a diferencia de lo que opinan

35 El clásico es el de Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974. Véase, también, Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, e *idem*, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 1975.

muchos, fue el debilitamiento en la legitimidad, y después la pérdida de legitimidad por deficiencia e ineficacia.³⁶

En el nivel jurídico los cambios respecto a las atribuciones del presidente comenzaron a manifestarse. Así, aunque de manera paulatina y sin tocar el núcleo fundamental de sus poderes, existe una tendencia a desarrollar controles hacia su poder, aunque como reconoce un autor, “no todos esos controles han operado en forma eficiente debido en buena medida a las características del sistema político mexicano”.³⁷

Entre los controles más destacables habría que enumerar los que provienen del propio Poder Ejecutivo, los que se intenta provengan del Poder Legislativo y Judicial, así como los que se derivarían de un federalismo real. Los que son resultado de una conciencia de autocontrol los podemos ilustrar con las siguientes instituciones: la creación de la Secretaría de la Contraloría a finales de 1982, el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, el llamado sistema de planeación democrática, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la regulación de delitos electorales cometidos por funcionarios públicos. Los que nacen del Poder Legislativo tienen que ver con facultades muy disminuidas (el control económico y hacendario del Poder Legislativo nacional) y con la intervención del Senado o de la Cámara de Diputados para la ratificación de ciertos funcionarios públicos. En cuanto a las referidas al Poder Judicial, se traducen en una paulatina independencia de éste en la década de los ochenta, proceso que aún continúa. Finalmente, también en los años ochenta se inicia un proceso de respeto y fortalecimiento al municipio y a los Estados.

36 Paramio, Ludolfo, “América Latina en los noventas”, *Nexos*, México, núm. 168, diciembre de 1991, pp. 29-36.

37 Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, p. 71. Orozco señala que el más importante control al poder presidencial es el mandamiento constitucional de no reelección.

1. Los controles internos

Los controles internos o autocontroles pretenden atajar la corrupción que ha caracterizado al régimen nacional. Para ello se publicaron diversas reformas y adiciones a la Constitución a inicios del sexenio de Miguel de la Madrid (28 de diciembre de 1982), se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la reforma al título décimo del Código Penal y la concerniente al “daño moral” del Código Civil, y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.³⁸ Estas normas no eran del todo innovadoras. La Constitución de 1857 contenía importantes preceptos para regular conductas irregulares de funcionarios públicos y el texto original de la Constitución de 1917 también. Disposiciones para sancionar a los funcionarios públicos existieron en el periodo posrevolucionario: en el Código Penal de 1931 y en la Ley de Responsabilidades de 1940 y de 1979, pero por deficiencias del legislador ordinario se convalidó la impunidad de los funcionarios y empleados públicos y se fomentó la corrupción.³⁹

Las reformas contemplaron cuatro tipos de responsabilidades: derivada del juicio político para funcionarios de alta jerarquía, la responsabilidad penal, administrativa y civil. Por reforma de 1990, el actual Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal ha adicionado un título, el vigesimocuarto, en el cual se tipifican delitos electorales cometidos por funcionarios públicos cuyas conductas afecten el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos y candidatos.

La aplicación práctica de las normas ha tenido efectos positivos. En muchas ocasiones, sin embargo, se utilizan como

³⁸ El mejor libro sobre el control interno o intraorgánico publicado en México es el de Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987. Las relaciones entre corrupción y política pueden verse en Morris, Stephen D., *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1991.

³⁹ Sobre la forma como operaban estas normas, consúltese a Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982.

arma política y su aplicación tiende a ser selectiva. Se juega con ellas para deshacerse de enemigos políticos o para consolidar legitimación. Como en el caso de otras medidas resulta ser insuficiente. La administración pública no se puede sanear si en primer lugar no es profesional, es decir, de carrera, normada por una ley específica de servicio civil, y que además del control interno, muy importante, sin lugar a dudas, los controles externos (legislativos y jurisdiccionales) funcionen con independencia absoluta del Ejecutivo.

La ausencia de controles ha generado la hipertrofia del Poder Ejecutivo. Un caso paradigmático es el de la Procuraduría General de la República, donde el procurador general, nombrado por el presidente y con posibilidad de ser removido libremente por él, asume facultades que son incompatibles o antagónicas, pues por una parte es Ministerio Público (prosecutor de delitos, encargado de ejercitar la acción penal y vigilante del ordenamiento jurídico, así como protector de ciertos intereses sociales) y por otra, es consejero jurídico del gobierno.⁴⁰

Otro de los controles internos es el sistema de planeación democrática. No es que antes no existiera. La Ley sobre Planeación General de la República de 1930 daba cuenta de él; sin embargo, a partir de 1983 se elevó a rango constitucional. Su finalidad es evitar la inercia e improvisación en la gestión administrativa del Poder Ejecutivo, de manera que se sometan al principio de legalidad los objetivos, metas, estrategias y coordinación de esfuerzos de la administración pública. Uno de sus aspectos es el de coordinar la planeación entre la Federación, estados y municipios.

La crítica a este sistema de planeación reside en su precariedad, pues se trata de un control puramente interno de la administración, sin posibilidades para que el Poder Legislativo realice un control real. La ley secundaria, reguladora en materia de planeación de los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 78

40 La crítica es común en la doctrina jurídica nacional. Véase Fix-Zamudio, Héctor, "El Ejecutivo federal y el Poder Judicial", *El sistema presidencial mexicano*, cit., nota 37, pp. 302-308.

constitucionales, concede mínimas atribuciones de control y vigilancia al órgano Legislativo.

Los controles internos son insuficientes. Los legislativos y jurisdiccionales son los importantes, y en México son endebles. No existen, por ejemplo, comisiones de investigación del Legislativo capaces de controlar la administración pública centralizada; la conformación de la Contaduría Mayor de Hacienda depende del PRI, pues al ser el partido mayoritario controla la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, y ésta es la que propone la terna de donde la Cámara de Diputados designa al contador mayor; no existe un tribunal de cuentas que pueda desarrollar una labor de vigilancia, fiscalización y control de carácter jurisdiccional sobre la actividad financiera del Estado; muchos de los altos funcionarios del Estado son designados por el presidente con la ratificación de la mayoría en el Senado, y éste es un cuerpo legislativo, a pesar de las últimas reformas de 1993, controlado y sobrerrepresentado por el PRI; el Poder Judicial no puede declarar con efectos *erga omnes* la anticonstitucionalidad de un reglamento o de una ley; el Poder Judicial depende presupuestariamente del Ejecutivo al tener que negociar con él, cada año, su presupuesto, etcétera.

El seis de junio de 1990 fue instalada la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su creación significa un paso importante, civilizatorio, en un país donde la violación a los derechos humanos ha sido práctica constante. No obstante, este órgano nació vinculado al Poder Ejecutivo, y en su primer año de funcionamiento no tuvo origen constitucional. Entre sus deficiencias está la de no ser dependiente del Poder Legislativo como la mayoría de los *ombudsmen*, sino del Ejecutivo. Aparentemente se ha deslindado su no intervención en asuntos políticos, como las violaciones al sufragio; sin embargo, ha intervenido en controversias de esa índole, como fueron los hechos violentos de Tejupilco, Estado de México. Ahora que se ha constitucionalizado existen reticencias a su integración como órgano de segunda instancia capaz de revisar las resoluciones de las comisiones locales de derechos humanos. A pesar de

todo es un órgano de control capaz de ir evolucionando hacia su independencia y hacia el logro de su ubicación en el esquema democrático de los *ombudsman* mundiales.

Un importante control interno fue producto de la reforma de 1993 al artículo 28 de la Constitución. Este precepto indica que el Banco de México como Banco Central goza del control de la política monetaria. El Poder Ejecutivo no podrá intervenir, como a la fecha, en los lineamientos de ésta política. Sin embargo, por su novedad la reforma no ha tenido realidad y recién, a la fecha en que esto se escribe, se designó, conforme a ese precepto constitucional, al gobernador del banco central, quien tendrá como garantías las de inamovilidad e independencia durante su encargo. Un aspecto criticable es que en la designación del gobernador, el presidente tiene amplias facultades y no se exige mayoría calificada de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente para su aprobación, lo cual impide, por lo menos en el actual esquema de representación de fuerzas, que la ratificación sea producto del consenso entre varias fuerzas políticas.

2. Los controles legislativos

Además de la introducción en el sistema electoral de la representación proporcional —que se analizará más adelante— y de que se ha ido dando cabida de manera paulatina, a partir de 1963, a los representantes de la oposición en el Poder Legislativo, los controles por parte del Legislativo al Ejecutivo son muy débiles. Los mecanismos de control existentes en el derecho comparado, aun en los regímenes presidenciales, funcionan en México de la siguiente manera.

Entre los informes del Ejecutivo al Legislativo destaca el presidencial. Ésta es una obligación que el titular del Ejecutivo debe rendir anualmente ante el Congreso de la Unión. Según el artículo 69 de la Constitución, el informe podría entregarse por escrito, pues la norma constitucional no exige su presentación oral; sin embargo, en México se trata de una importante costumbre efectuar dicha ceremonia. La oposición no tiene

ningún derecho de réplica y no hay debate entre el presidente y los legisladores. Los partidos de oposición precisan de mayores facultades para discutir con el presidente las cuestiones relativas al informe presidencial.

La obligación de rendir informes ante las Cámaras se extiende a los titulares de las dependencias centralizadas, así como a los de los organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria. Esta práctica en los periodos del auge del presidencialismo (régimen de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz) no se celebró. A partir del gobierno de Luis Echeverría (1976-1982) se reinició. Puede decirse que su utilización en México, más que a la práctica de un efectivo control se debe a una incesante necesidad de búsqueda de legitimación, de demostrar a nivel interno e internacional que en México se cuenta con prácticas de democracia parlamentaria. No obstante, en últimas fechas y a pesar que el Poder Legislativo sigue estando controlado por el PRI en el actual sexenio, sobre todo en sus tres primeros años, en que el partido hegemónico por primera vez en su historia no contó con la mayoría de las dos terceras partes, se ha comenzado a percibir la importancia de estas prácticas más allá de sus componentes litúrgicos.

Respecto a las interpelaciones, mociones de censura, éstas son inexistentes. El régimen presidencial mexicano no las prevé a diferencia de otros regímenes presidenciales de Latinoamérica, como Costa Rica, Perú, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Venezuela, entre otros, que las contemplan en sus Constituciones, en su legislación y en su práctica parlamentaria.⁴¹

Las investigaciones se permiten pero de manera limitada. El artículo 93 constitucional consagra el derecho de las Cámaras de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participa-

41 Un estudio introductorio vigente sobre el constitucionalismo latinoamericano es el de Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1990.

ción estatal mayoritaria, pero no para el resto de las dependencias de la administración pública. Por otra parte, la creación de las comisiones es a pedido de una cuarta parte de los diputados o de la mitad de los senadores, lo cual significa que por lo menos en este final de sexenio, los partidos de la oposición no podrán hacer uso de este derecho.

Los controles en materia económica en otras latitudes son fundamentales; en México, como ya se indicó, funcionan deficientemente: tienen por objeto la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. La eficacia de este tipo de controles es casi nula. Veamos dos ejemplos. Jorge Carpizo proporciona uno:

...la cuenta pública correspondiente a 1976 demostró que al Ejecutivo se le había autorizado a contratar empréstitos y créditos por 83,282 millones de pesos, pero que lo había hecho por 123,557 millones, o sea un 48.4% más de lo que el Poder Legislativo le había autorizado; el déficit de ese año fue superior a 100,000 millones de pesos, lo que significa que se gastó esa enorme cantidad sin autorización del Congreso. La delegación del PAN, en la Cámara de Diputados, impugnó el dictamen aprobatorio de la cuenta pública, el cual fue aprobado por la mayoría de los diputados, y es que el sistema que vivimos así lo exige; prueba de ello fue la declaración que al respecto realizó Rodolfo González Guevara, presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados: "los diputados priístas no cayeron en ningún garlito y aprobaron la cuenta pública de 1976 en defensa de las instituciones, no del ex presidente Luis Echeverría".⁴²

El otro ejemplo nos lo proporciona José Luis Barrera Rivera, quien señala cómo el 28 de diciembre de 1984 el Congreso aprobó un presupuesto de 18.4 billones de pesos, mismo que el siete de febrero siguiente fue reducido por el presidente De la Madrid en cien mil millones sin consultar a ese cuerpo colegiado, además de que se decidió la venta de 236 empresas paraestatales, reducir subsidios y eliminar proyectos no prioritarios.⁴³

42 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 31, p. 149.

43 Barrera Rivera, José Luis, "El papel del Pacto de Solidaridad Económica en el proceso electoral", *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, Diana, 1989, p. 75.

Otra práctica anticonstitucional consiste en habilitar anualmente al Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio de él mismo se presenten circunstancias extraordinarias. Lo más grave consiste en la integración de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia de la misma, y encargado de la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal. Este órgano es dirigido por el contador mayor de Hacienda, para cuyo nombramiento no se requiere de ninguna mayoría calificada y, por ende, es designación exclusiva —no obtenida por consenso y sin intervención de minorías— del grupo parlamentario mayoritario. Lo deseable sería, como lo indica la experiencia del derecho comparado, que además del control político que tiene la Cámara de Diputados a través de una de sus comisiones, existiera un órgano de preferencia jurisdiccional, independiente del Poder Ejecutivo, que realizara estas funciones de manera profesional y con las garantías que los magistrados de los órganos jurisdiccionales tienen, principalmente la de inamovilidad.

Paulatinamente se les han ido concediendo facultades a las Cámaras. En todo el periodo posconstitucional se destacan: la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para convocar, de oficio o a propuesta del Ejecutivo, a sesiones extraordinarias del Congreso o de alguna de sus cámaras, después de haber quedado derogado el artículo 89, fracción XI, que la contemplaba como facultad discrecional del presidente de la República (reforma de 24 de noviembre de 1923); en 1933 se amplió el periodo de diputados y senadores de dos a tres años y de cuatro a seis, para hacerlo congruente con la ampliación del periodo presidencial; en 1938 el artículo 49 constitucional hizo patente la prohibición de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos por los artículos 29 y 131 de la Constitución; en 1974 se extendió el derecho de las Cámaras para citar, además de a los secretarios de Estado como se preveía, a los jefes de los departamentos administrativos y a los directores de los orga-

nismos de la administración pública descentralizada; en 1977 se incorporó el sistema mixto electoral con dominante mayoritario, se facultó a la Suprema Corte para investigar la violación del voto público, se declaró la inviolabilidad del recinto congresional, se determinó que la Ley Orgánica del Congreso no puede ser vetada por el presidente y se concedió el derecho a las Cámaras para integrar comisiones de investigación; en el sexenio de De la Madrid se estableció un doble lapso de sesiones para el Congreso de la Unión y la renovación del Senado cada tres años, entre otras medidas que afectan directa o indirectamente al Poder Legislativo, como son las reformas electorales que se comentarán más adelante. En la reforma de 1993 se estableció la posibilidad de la representación proporcional del Senado, aunque se trata de una reforma que sobre-representa al PRI y no modifica sustancialmente la composición de fuerzas en ese órgano legislativo.

No obstante esas y otras reformas constitucionales y legales, el presidente sigue subordinando al Poder Legislativo y a sus miembros. Las razones de lo anterior son la disciplina de partido y la ausencia de democracia interna en el PRI, así como el hecho de que toda carrera política no depende exclusivamente de la sagacidad o del esfuerzo político, sino de la lealtad al presidente en turno y a la sujeción a principios como el de la obediencia, la ausencia de crítica y de autocrítica, y al hecho de saber, en el caso de los representantes populares del PRI, que su designación no es, en el mayor de los casos, producto de un resultado democrático.

Además de estas razones políticas, es obvio que las reformas no son de fondo, aunque podrían ser útiles en algún grado para realizar el debido control del Legislativo al Ejecutivo. Hay otras propuestas para fortalecer al Poder Legislativo y es posible que en los próximos años se aprueben: una modificación importante a las normas internas de las Cámaras para dar mayor intervención a la oposición en las comisiones parlamentarias; una reforma al sistema electoral para que el que predomine en el Senado sea totalmente proporcional, y mixto el de la Cámara de Diputados; mayores recursos técnicos eco-

nómicos para contrarrestar el monopolio de la facultad legislativa del presidente; el establecimiento de la reelección inmediata de los legisladores para favorecer la carrera legislativa, y por supuesto una revisión de la legislación electoral que contemple el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos y lo lleve a la práctica.

3. *El control jurisdiccional*

La independencia del Poder Judicial mexicano respecto al Ejecutivo tiene una larga historia. Los estudios del profesor Fix-Zamudio dan cuenta de esa evolución y de una paulatina consolidación como poder independiente.⁴⁴ Una pregunta obligada es saber si el Poder Judicial mexicano es independiente.⁴⁵ Al respecto hay dos estudios interesantes. Uno de Pablo González Casanova que analizó la ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia durante el periodo 1917-1960 y concluyó que esta institución obraba con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo y que constituía, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores.⁴⁶ Otro de Carl Schwarz en donde se compara la actividad de la Suprema Corte mexicana con la de los Estados Unidos. En el lapso 1966-1968 la Suprema Corte norteamericana resolvió en contra del gobierno el 46% de los juicios y 36% en su favor. Por su parte, en similar periodo, la Suprema Corte mexicana dictó 42% de sus resoluciones en contra del gobierno y 56% en su favor. Los datos llevan a Schwarz a afirmar que los tribunales mexicanos en el ejercicio de su jurisdicción de amparo no están orientados, como se supone, a favor del Poder Ejecutivo.⁴⁷ ¿Es totalmente cierto? ¿Puede considerarse independiente al Poder Judicial?

44 Véase Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 40, pp. 269-364.

45 Barrera Solórzano, Luis de la, "El Poder Judicial y la democracia en México", *México: El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, cit., nota 25, p. 241.

46 González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965, pp. 21 y ss.

47 Schwarz, Carl, "Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México", *Anuario Jurídico*, II, México, 1977, p. 197.

Autores como Fix-Zamudio sostienen que la forma para lograr la independencia del Poder Judicial es a través de la implantación de las garantías judiciales, mismas que en opinión de este profesor son: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad de los funcionarios judiciales.

Por lo que respecta a la primera garantía, no fue sino hasta últimas fechas cuando se ha intentado establecer una carrera judicial; sin embargo, son inexistentes los concursos de oposición para acceder a los cargos judiciales, y el sistema de retiros, jubilación y responsabilidades es muy precario. No existe un sistema de preparación y selección de jueces adecuado. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia son designados por el Poder Ejecutivo y su nombramiento es aprobado por mayoría en el Senado. Igual ocurre en los ámbitos locales, en donde el esquema se reproduce. Esa aprobación del Senado y de las legislaturas locales para los magistrados de los Tribunales Superiores, es insuficiente. En México, a diferencia, por ejemplo de Estados Unidos, la intervención del Poder Legislativo en el proceso de designación es nulo. La designación corresponde exclusivamente al presidente o a los gobernadores locales, sin que el criterio de honestidad y capacidad profesional haya prevalecido sobre otros de naturaleza política.

La inamovilidad judicial tiene su propia historia. El artículo 94 de la Constitución, que regula la duración en el cargo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y su remoción, ha sido modificado muchísimas veces. Originalmente, es decir, después de 1917, eran designados por el Congreso de la Unión e inamovibles; en 1928, eran designados por el presidente con aprobación del Senado y con una duración de seis años en su puesto, según se determinó en la reforma de 1934; en 1944 se restableció la inamovilidad para los miembros del Poder Judicial Federal; en 1951 esta garantía se conserva sólo para los ministros de la Suprema Corte, en la que se establece que los magistrados de circuito y jueces federales durarían cuatro años en sus cargos, y si al término de éstos eran promovidos,

serían inamovibles; en 1982 se suprime el juicio especial de destitución que concedía al presidente facultades para solicitar ante las Cámaras del Congreso de la Unión, la destitución de los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, y a partir de ese año los miembros de ese Poder sólo pueden ser removidos previo juicio de responsabilidad; finalmente, la garantía de inamovilidad se concedió en 1988 también a los magistrados de los tribunales superiores de los estados.⁴⁸

En materia de remuneración, no fue sino hasta la administración del presidente De la Madrid (1982-1988) que se equipararon los salarios de los jueces federales a los de los altos funcionarios de la Federación. No obstante, no hay una norma constitucional que destine un porcentaje fijo del presupuesto federal para el Poder Judicial, como ocurre en otros países, incluso en algunos latinoamericanos.

Las importantes reformas de 1987, que tienden a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se convierta en un Tribunal Constitucional, requieren de su consecución:⁴⁹ La distinción clara entre un organismo que se dedique a la interpretación de la Constitución, y por otra, un Tribunal Supremo encargado del control de legalidad, así como la existencia de un consejo judicial o consejo de la magistratura que tenga como función atender la selección de jueces y magistrados, su promoción, concursos de oposición, sanciones y medidas disciplinarias, etcétera, ya sea en el esquema de un régimen presidencial o de un régimen parlamentario.

48 Un comentario sobre éste y otros aspectos puede encontrarse en la obra colectiva presentada por Rubio, Luis, *Reforma del sistema político mexicano. Alternativas para el futuro*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., Diana, 1990, pp. 158-184.

49 Las reformas de 10 de agosto de 1987 asignaron a la Suprema Corte, en exclusiva, el control de constitucionalidad de las leyes, tratados y reglamentos, tanto federales como locales; a los tribunales colegiados de circuito se les encomendó el control de la legalidad; se confirió a la Suprema Corte una facultad de atracción; se le atribuyeron a la Suprema Corte facultades para organizar al Poder Judicial Federal, y se aumentó de cuatro a seis años los nombramientos de jueces y magistrados. Las reformas efectuadas en el Poder Judicial Federal requieren su traslado a los tribunales autónomos, principalmente en lo concerniente a las llamadas garantías judiciales. Tribunales autónomos son, por ejemplo, el agrario de reciente creación, el fiscal de la Federación, las juntas de conciliación y arbitraje, etcétera.

Una de las tareas pendientes, que afecta gravemente el papel del Poder Judicial, radica en el limitado alcance de su control de constitucionalidad: la fórmula Otero de la relatividad de los efectos en las sentencias de amparo. En el derecho comparado europeo y aun en el latinoamericano las sentencias que versan sobre constitucionalidad tienen efectos *erga omnes*. La fórmula Otero en México viola el principio de igualdad de los gobernados ante la ley e implica una deformación de su sentido real. El modelo norteamericano que sirvió de precedente posee otra funcionalidad. En ese país la declaración de inconstitucionalidad de la ley tiene el efecto de anularla, no en el sentido de obligar al Legislativo a derogarla, sino que la deja sin posibilidad de aplicación, tanto dentro del Poder Judicial como fuera de éste, lo cual en el corto plazo conduce a su derogación.⁵⁰

4. Los controles derivados del Estado federal y de la autonomía municipal

El régimen mexicano se ha caracterizado por su acentuado centralismo. La dependencia de lo local respecto a lo federal se da en los dos órdenes: en lo económico y en lo político. En lo económico, los estudios como el dirigido por Wayne Cornelius y Ann Craig, señalan cómo históricamente el gasto público ha correspondido preponderantemente al gobierno federal, más del 85% para él, 12% para los estados, y 3% para los municipios,⁵¹ lo que da una idea del desequilibrio financiero y de desarrollo entre la Federación y el nivel local.

Las reformas constitucionales de 1983 y de 1987 en esta materia, han tenido por propósito impulsar la autonomía financiera de los estados y de los municipios, aunque a juicio

50 Sobre los sistemas de justicia constitucional en México y Latinoamérica, véase Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional latinoamericana", ponencia presentada en el seminario "Las Tendencias Actuales del Derecho", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991.

51 Cornelius, Wayne A. y Craig, Ann L., *Politics in Mexico: An Introduction and Overview*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1988, pp. 16 y ss.

de algunos autores han sido insuficientes, pues se mantiene la dependencia con respecto a la Federación porque los servicios que les obliga a prestar la Constitución no pueden ser satisfechos por sus raquílicas haciendas, razón por la que tienen que requerir fondos a las instancias federales. Ello ha obligado a la Federación a transferir mayores recursos a los estados y a los municipios, aunque esas transferencias se utilizan selectivamente y discrecionalmente con finalidades políticas: apoyo o no a determinados gobernadores. Se ha ensayado en México el federalismo cooperativo. El profesor Orozco señala que la categoría más importante del federalismo cooperativo proviene de la coordinación para la planeación, prevista en el artículo 26 de la Constitución y regulada en el capítulo quinto de la Ley de Planeación, así como de los convenios únicos de desarrollo.⁵²

La intención de estas medidas es transferir recursos de la Federación a los niveles locales con las consecuencias políticas de control que ya se han apuntado. Interesante es el ejemplo de Baja California para el resto del país. En el orden económico, el gobernador panista de esa entidad pudo negociar un importante convenio de coordinación diferente al del resto de los estados del país, logrando ventajas para su entidad federativa que ningún otro gobernador ha logrado. En el orden político, los *ombudsmen* existentes en el país, incluida la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dependen del Ejecutivo. En Baja California, la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de dicha entidad, depende del Congreso local, y es nombrada de una terna que propone el gobernador. Ello trasluce las consecuencias de la modificación del plano político de dependencia.

La centralización política ha sido una de las bases de la estabilidad política de México. Sirvió para eliminar o disciplinar a los caudillos locales y para distribuir las correspondientes “cuotas políticas” dentro de los sectores del PRI. Hoy, que el corporativismo tradicional nacional está en crisis, el esque-

52 Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 37, p. 134.

ma es inoperante y exige su revisión. Las elites locales, algunas muy poderosas, se han rebelado, y una de las razones que explican con mayor diafanidad el triunfo de la oposición en los niveles locales es ésa. El régimen, por este motivo, determina selectivamente en dónde hacer una “elección primaria” más o menos democrática de candidatos del PRI a cargos de elección popular y en dónde no.

Una de las mayores manifestaciones del centralismo había sido el Distrito Federal. La reforma de 10 de agosto de 1987 a la Constitución para establecer la Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana, integrado con cuarenta miembros electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa y 26 de representación proporcional, obedeció a la necesidad de apertura política de esa región. La Asamblea de Representantes, aun con todas sus atribuciones y su excelente funcionamiento, tuvo hasta 1993 facultades recortadas: no era un órgano legislativo capaz de dictar las normas para el Distrito Federal, era un órgano con facultades reglamentarias y con limitadas atribuciones de control. La reforma constitucional de 1993 modificó la estructura del Distrito Federal a fin de conceder, según el nuevo artículo 122 de la Constitución, atribuciones legislativas a la Asamblea de Representantes en importantes materias. También la reforma de 1993 estableció un mecanismo cuasiparlamentario con intervención del presidente de la República para designar al jefe del Distrito Federal, aunque tal reforma no entrará en vigor hasta 1997. No obstante estas reformas y otras que conciernen a la descentralización y a la metropolización de la entidad, es de afirmarse que las reformas adolecen de vicios antidemocráticos, principalmente porque la *vacatio legis* de la adición constitucional es excesiva, porque algunas de las modificaciones, las menos importantes, no comenzarán su vigencia hasta 1995, y las más importantes hasta 1997 o el año 2000, y porque el presidente de la República sigue teniendo una influencia desmedida en la designación del jefe del Distrito Federal. Por tanto, se precisa que las autoridades ejecutivas del Distrito Federal sean electas popularmente, y aumentar, qué duda

cabe, las atribuciones de la Asamblea de Representantes, ya sea en el esquema de la creación de un nuevo Estado de la República, o en una solución diferente de carácter metropolitano, pues es inconcebible que los ciudadanos de la zona más poblada de la república no sean capaces de designar plenamente a sus representantes.

5. Un balance sobre el presidencialismo

El problema, no obstante, reside en la misma naturaleza del régimen presidencial. En este sexenio el poder presidencial se ha visto reforzado por la concentración en el Ejecutivo de la administración del gasto social vía el Programa de Solidaridad, y por la capacidad que aún tiene la figura presidencial para impulsar reformas constitucionales como la de los artículos 27 o 130, que afectan el núcleo tradicional de la Constitución de 1917 y la historia constitucional de nuestro país, y que muestran cómo una voluntad política puede modificar o influir decisivamente en la estructura económica o social del país. Por eso se sostiene que mientras la oposición no tenga las dos funciones básicas: 1) activas: que permiten fiscalizar, criticar y limitar la acción del gobierno, 2) pasivas: destinadas a normar la alternancia o sustitución del gobierno con la certidumbre de imparcialidad y transparencia de los procesos electorales, no es posible que un régimen político pueda considerarse democrático.⁵³

La limitación de los poderes presidenciales en México comprendería las siguientes áreas: en el ámbito de los poderes constitucionales para fortalecer los derechos de la oposición y conceder mayores atribuciones a los otros poderes; y en el ámbito de los poderes metaconstitucionales (ser el auténtico poder reformador de la Constitución, ser la última autoridad

⁵³ Cárdenas G., Jaime F., "Los derechos de la oposición", *Suplemento de Política, El Nacional*, México, núm. 131, jueves 7 de noviembre de 1991, p. 12. Véase, también, Vergottini, Giuseppe de, "La forma de gobierno de oposición garantizada", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 9, mayo-junio de 1979.

en materia electoral, designar al siguiente presidente,⁵⁴ designar a los gobernadores de las entidades federativas y a los principales alcaldes, remover casi libremente a los gobernadores, imponer su punto de vista al Congreso, influir considerablemente en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, imponer su autoridad a los gobernadores, etcétera) se lograría construyendo un auténtico Estado de derecho y pensando seriamente en la modificación del régimen presidencial por uno parlamentario que propicie un juego democrático que no sea de suma cero; no se logra con la aplicación exclusiva de algunos de los escenarios que describe Luis Javier Garrido: mantener el *status quo*, modificar el estilo personal de gobernar, concediendo alguna independencia a las entidades federativas y a los municipios, delegando alguna autoridad en los miembros del gabinete, como en los Consejos de Ministros, democratizar el partido oficial sin democratizar al régimen, eliminar los apoyos corporatistas tradicionales, respetar el sufragio, etcétera.⁵⁵ Obvio que para ello, además de la tarea normativa que puede concluir en una nueva Constitución, es preciso generar en los espacios políticos un nuevo sindicalismo: responsable, independiente y democrático, y crear un partido de centro que reemplace el espacio que dejará el PRI en su inevitable caída. Esta tarea puede lograrse, en un escenario deseable, con el concurso de las fuerzas políticas nacionales y sobre los lineamientos de una transición a la democracia bajo el esquema de una reforma pactada.

54 Véase el interesante análisis de Peter Smith respecto a la forma que tendrá lugar el próximo procedimiento de sucesión presidencial. Smith, Peter H., "The 1988 Presidential Succession in Historical Perspective", en Cornelius, Wayne A.; Gentleman, Judith y Smith, Peter H. (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, 1989, pp. 391-415.

55 Garriuo, Luis Javier, "The Crisis of Presidentialismo", *Mexico's Alternative Political Futures*, cit., nota anterior, pp. 417-434.