

Para una reforma del Estado

Seguridad nacional y pública en la definición de una reforma

MODESTO SUAREZ

I.

En los últimos años, el tema de la seguridad ha adquirido mayor relevancia en México. El levantamiento zapatista del primero de enero de 1994 en Chiapas y la crisis económica desatada en diciembre de 1995 obligó al gobierno a replantear las premisas sobre las cuales, se sustentaba la seguridad nacional y obligó a los sectores de la población civil preocupados por estos temas, a profundizar en el análisis de los mismos. Como nunca antes, el Poder Legislativo ha recibido tal avalancha de iniciativas de ley para modificar el marco legal —tanto constitucional como de normas secundarias— relativo a la seguridad pública. Como nunca antes, se percibe ahora la necesidad de distinguir lo más claramente posible entre los dos modos de la seguridad: la nacional y la pública.

II.

La seguridad nacional refleja el mundo de los Estados nacionales, donde el interés propio de cada uno de ellos ha determinado su comportamiento como entidad estatal. El entorno internacional, siempre percibido con hostilidad, obligó a las naciones a tomar medidas que preservaran su integridad y su independencia. La seguridad nacional nació con un referente fundamentalmente externo: estructurar las relaciones entre las naciones y procurar la sobrevivencia de un Estado-nación frente a otros.

Tradicionalmente, la seguridad de un Estado ha descansado en su poderío militar. Luis XIV decía que "la fuerza armada es el último argumento de los reyes", y ordenó grabar esta frase en los cañones de sus ejércitos; hecho significativo porque el alcance de la seguridad nacional se medía ya entonces a través del poder de la artillería. La defensa armada fue por mucho tiempo esencia de la seguridad de un país. En los Estados modernos esta defensa se encomienda a un ejército permanente.

Este ejército es el brazo armado del Estado¹. Conformar una estructura de poder autoritaria que monopoliza la violencia. Es una de las formas de organización social más cohesionadas que existen: posee una organización de forma piramidal, en la cual la cadena de mando está integrada por eslabones conocidos como rangos, y constituye un antecedente de la organización burocrática, donde la estructura predomina sobre los individuos: éstos pueden cambiar de manera repentina y masiva —como puede suceder en una guerra—, sin que desaparezca la institución. El ejército permanente dispone de instrumentos propios: las armas, y él mismo es un aparato. Un artefacto diseñado para hacer la guerra, de modo que cualquier otro objetivo que persiga estará subordinado a éste. Es una institución total: abarca todos los aspectos de la vida social. El mundo militar está encerrado dentro de sí

mismo —lo cual le proporciona una identidad propia—, aspira a ser autosuficiente y tiene límites precisos. La fuerza armada ha sido deliberadamente alejada de la sociedad con el propósito de facilitar su función: combatir a los enemigos externos o —como sucede en muchos países del Tercer Mundo— a uno interno que es tratado como si fuera externo. La vida castrense está impregnada de rituales —de repetición—, cuya razón de ser es fortalecer la estructura de la organización a través de la interdependencia de sus elementos integrantes. Aunque la guerra es su fin, las fuerzas armadas pasan más tiempo preparándose para la lucha que en la lucha. Por regla general, los periodos de paz son más prolongados que los de guerra. Una organización castrense no puede combatir de manera permanente e indefinida. En primer lugar, porque eso acarrearía inevitablemente su destrucción: al igual que las armas, la vida humana es destruida por la violencia, por lo que tiene que ser reproducida para poder ser incorporada nuevamente a la lucha. En segundo término, porque toda fuerza militar tiende a escapar a un control racional, volviéndose en ocasiones extremadamente destructiva, sin que ello logre cambiar la conducta política del contrario². En tercer lugar, la fuerza armada no resiste periodos prolongados de lucha sin que aparezca lo que Karl von Clausewitz denomina "fricción": el desgaste sufrido por las piezas de la maquinaria bélica. La acción castrense equivale al movimiento en un elemento resistente; es la fuerza que hace que lo aparentemente fácil sea en realidad algo sumamente difícil³.

III.

A partir de la desintegración de la Unión Soviética, el aspecto económico cobró una importancia mayor en la definición de la seguridad nacional. En el campo de los análisis estratégicos, la geoeconomía trasladó el acento de la guerra a los negocios. El concepto de seguridad nacional se amplió para incluir otros elementos además del militar y del económico. En la actualidad este concepto comprende: a) La seguridad militar frente a toda posible amenaza externa, la cual se logra con un ejército propio, mediante la celebración de alianzas militares y con la protección de las normas del derecho internacional; b) El desarrollo económico y social que beneficie a la totalidad de la población, no solamente a unos cuantos, dentro de un marco social en el cual todos los ciudadanos tengan la oportunidad de educarse, de trabajar y de recibir una remuneración justa, de obtener atención médica y de mejorar sus condiciones de vida; c) La estabilidad política que garantice la instauración de gobiernos verdaderamente representativos, responsables, con equilibrio de poderes, que respeten los derechos políticos de los ciudadanos; que supriman las injusticias y promuevan el crecimiento del ser humano; d) La seguridad pública que permita el desarrollo de la vida en sociedad sin sobresaltos; e) La protección de la naturaleza, pues el desequilibrio ecológico puede afectar de manera irreparable las condiciones de vida de la población humana y animal.

La seguridad nacional es, en primera y última instancia, el cuidado de la población, con sus diferentes sectores, no la de uno de ellos, la de un gobierno o la de un régimen.

IV.

La seguridad pública representa un aspecto de la seguridad nacional, entendida en su sentido más amplio; esto es, el que comprende los cinco puntos anteriormente mencionados. El mantenimiento del orden público, la prevención y la investigación de los delitos y la presentación ante la justicia de los infractores de la ley, se encomienda a un

cuerpo organizado, que realiza una actividad permanente, cotidiana, en estrecho contacto con la población civil. La labor policiaca, cuyas metas, según la legislación mexicana "son salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos"⁴, tiene lugar al interior de la sociedad, de ahí la importancia de que las fuerzas del orden público cuenten con la colaboración de la población civil. Autoridad y sociedad tienen un objetivo común: preservar la vida social. Cuando media la desconfianza entre ambas, esta relación de colaboración resulta gravemente perjudicada.

Tradicionalmente, la organización policial se ha inspirado en la militar. Sus integrantes portan uniformes (si bien existe policía vestida de civil), se distribuyen por rangos y emplean la fuerza como instrumento de sometimiento de los delincuentes. La policía está armada, y en ocasiones bien armada. Sin embargo, la preservación del orden público tiene efecto principalmente por medios no violentos; esto es, a través de la investigación y la prevención de los delitos. El uso de la fuerza es un último recurso para someter a quien quebranta la ley y se resiste violentamente a la autoridad.

El contacto cotidiano que tiene la policía con la población existe asimismo entre aquélla y el hampa y el bajo mundo. Por eso el peligro, frecuentemente actualizado, de la asimilación de los modos de ser de los delincuentes por parte de los guardianes del orden público. También sucede la situación inversa. Generalmente, el delincuente aprende a seleccionar entre medios y fines; a inclinarse por un propósito y adecuar su conducta a él, procurándose los medios necesarios para alcanzarlo. La capacidad para el empleo de métodos delictivos, se vuelve más elaborada en el caso de la delincuencia organizada. Esta adopta una organización con una clara línea de autoridad o de mando, divide internamente el trabajo entre sus integrantes, se allega recursos y asegura su permanencia en el tiempo. Al igual que la policía y otras organizaciones modernas, la delincuencia organizada adopta una forma institucional y realiza sus actividades de modo continuo y organizado.

V.

A pesar de estar relacionadas, la seguridad nacional y la pública pertenecen a ámbitos diferentes. Por estar enmarcada dentro de la vida cotidiana, la seguridad pública está más cerca del concepto de seguridad nacional en sentido amplio, que del de seguridad nacional en sentido restringido; es decir, el de la defensa militar frente a toda posible amenaza externa. En un país donde el desarrollo económico y social beneficia a la mayoría de la población y se goza de estabilidad política, porque los ciudadanos son tomados en cuenta por autoridades realmente representativas, la actividad policial se circunscribe a su ámbito y pasa más o menos desapercibida para la mayoría de la población y para los encargados de velar por la seguridad nacional.

La fuerza militar no puede realizar permanentemente labores policiales, ni la policía puede llevar a cabo tareas militares, simplemente porque ambos cuerpos están diseñados para fines distintos:

El ejército es la encarnación de la violencia; es en sí mismo un arma. Todo en él está pensado para el combate. Esto no quiere decir que en un momento dado no se le puedan encomendar tareas pacíficas, sólo que éstas no son las propias de su naturaleza armada. Un ejército que no se prepara para el combate es un mal ejército; no es una fuerza armada. Por esta razón, la actividad castrense en tiempos de paz consiste, antes que nada, en prepararse para la guerra. Esta naturaleza violenta, derivada de su fin, explica porqué a los ejércitos se les ha aislado tradicionalmente de la población civil. Primero, porque se busca hacerlos lo

más eficaces posible, alejándolos completamente de lo civil. Para combatir con eficacia, un grupo armado debe funcionar como un instrumento, lo que reduce al mínimo su civilidad. Segundo, porque se quiere evitar que la violencia encarnada en la colectividad castrense afecte a la población civil. Los ejércitos son guardados en los cuarteles como las armas son guardadas en los armarios, no deben estar sueltos. Militarizar a una sociedad es, en esencia, convertir a una fuerza armada en una presencia cotidiana de la vida social. Es sacar el arma del armario y dejarla al alcance de cualquiera.

Por su parte, la policía no está preparada para participar en una lucha bélica, ni posee el armamento adecuado. En contraste con el ejército, su estado de actividad es permanente, y los periodos de preparación para la ejecución de sus tareas son cortos e intermitentes: la actividad es a la policía lo que la inactividad es al ejército, y la actividad es al ejército lo que inactividad, o periodos de preparación; es a la policía.

Para realizar sus tareas, la policía se mezcla con la población; sus modos son, al menos idealmente, más civilizados que los del ejército. El trato respetuoso hacia el ciudadano es parte de su deber, puesto que éste es su protegido. El contacto de la policía con los civiles es tan estrecho que muchos de los miembros de ese cuerpo se visten y actúan como ellos para realizar sus pesquisas. El militar, en cambio, tiene un trato más áspero hacia los civiles; su alejamiento social y la índole violenta de su actividad le dificulta el trato con los ciudadanos. El militar no puede ser un civil; no debe contagiarse de la civilidad de éste.

Los actos *de* la guerra —ya lo planteaba Clausewitz- deben dominar los fines *en* la guerra. La declaración de hostilidades y la conclusión de la paz dependen del jefe de Estado o del gobierno⁵. La fuerza armada es un instrumento para lograr un fin propuesto por la política: estratégico, la paz; táctico, la victoria. Los objetivos político-militares deben ser siempre definidos con claridad⁶. Consecuentemente, los ejércitos permanentes están íntimamente ligados a la política (tan es así, que el jefe de Estado es por lo general el comandante en jefe del ejército nacional), y en muchas ocasiones se les ha usado para mantener a un gobernante o a un régimen en el poder.

Por el contrario, el mantenimiento del orden, tarea encargada a las fuerzas de seguridad pública, no forma, estrictamente hablando, parte de la política. Puede, eso sí, convertirse en un determinado momento en un asunto político, pero su esencia no es política. Lo policial, aunque este vocablo derive etimológicamente de *politicus*, proveniente a su vez del griego *polis* (ciudad), tiene que ver más con la administración de la vida en común, no con la toma de decisiones políticas.

VI.

El tema de la seguridad nacional, especialmente en su relación con el de la seguridad pública, cobró considerable relevancia en México a raíz de la aprobación del proyecto de ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta ley, en unión de varias iniciativas encaminadas a modificar ciertos artículos de la Constitución Política y a la creación de otra nueva ley (la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada), forman parte de un conjunto de normas dirigido a combatir la delincuencia organizada.

Motivo de gran preocupación ha sido la incorporación de representantes del Ejército y la Marina al Consejo Nacional de Seguridad Pública, previsto por el artículo 12 de la ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Coordinación Pública. Esta ley fue objeto de una acción de inconstitucionalidad presentada ante la Suprema Corte de

Justicia de la Nación por diputados federales miembros de la LVI Legislatura, por considerar que la incorporación de miembros de esas dos organizaciones castrenses a dicho Consejo estaba en contra de lo dispuesto por la Constitución Política Mexicana.

En la discusión de estos temas se confunde con frecuencia la esfera de la seguridad nacional con la de la pública, y viceversa. En México y en otros países, se tiene la idea de que el ejército es la mejor policía. Por ello no es raro encontrar a exmilitares o militares con licencia al frente de cuerpos policiales, o bien a todo un cuerpo militar —como es el caso del Estado Mayor Presidencial—, destinado a labores más propias de un servicio secreto⁷. Que esta idea descansa sobre una premisa equivocada, lo demuestra lo disímil de los elementos que caracterizan a cada una de esas organizaciones. Que una fuerza militar pueda en un momento dado ser el mejor instrumento para restablecer el orden público (como sucedió en Haití en los meses posteriores al regreso de Bertrand Aristide), no significa que sea el mejor medio para garantizar de modo permanente la seguridad pública. Si no fuera así, carecería de sentido la separación entre ejército y policía. Bastaría con tener una fuerza armada encargada indistintamente de las labores de seguridad nacional y seguridad pública; razones de economía, tanto financiera como de recursos humanos y materiales, harían de éste el mejor camino a seguir. La pregunta que debemos hacernos en México es si la incorporación del Ejército Nacional en la lucha contra la delincuencia se apega a los requerimientos de las acciones militares; si no lo hace, corremos el peligro de asignar objetivos no militares y, por lo tanto, inalcanzables, a nuestra organización castrense.

El ámbito de acción de las fuerzas armadas es el de la seguridad nacional; esto es, la defensa de la soberanía y de la integridad territorial; el ámbito de las fuerzas de seguridad pública es el de la investigación, persecución de los delitos y la aprehensión de los delincuentes. Ciertamente, en casos extraordinarios ambas esferas de competencia se tocan; tal es la razón de ser de las funciones previstas en el artículo 1, fracción II, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (garantizar la seguridad interior), y del artículo 2, fracción II, de la Ley Orgánica de la Armada de México (cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano), para cuando la estabilidad interna se vea seriamente amenazada por la alteración grave o generalizada de la paz pública. Fuera de esa confluencia, por regla general, el Ejército y la Armada no deben abrogarse labores de seguridad pública, como ningún cuerpo policial debe dedicarse permanentemente a tareas de seguridad nacional. El combate al narcotráfico es fundamentalmente una actividad policial, y debiera ser encomendada a un cuerpo especializado que, cuando resultara indispensable, fuera apoyado por las fuerzas armadas.

El órgano en el cual debieran estar representados el Ejército y la Armada mexicanos sería un Consejo Nacional de Seguridad Nacional, no de Seguridad Pública. De haberse creado ambos consejos, pudo existir entre ellos un intercambio de información y se hubiera evitado involucrar de manera permanente a las fuerzas armadas en la esfera de nuestra seguridad pública.

La actuación de las fuerzas armadas y de las corporaciones policiacas podría ser motivo de tranquilidad entre la población si ésta tuviera la absoluta certeza de estar protegida de toda amenaza externa e interna por dos agrupaciones cuyos ámbitos de acción han sido claramente delimitados.

1. "El poder militar expresa e implementa el poder del Estado en una variedad de modos

dentro y fuera de las fronteras estatales y es asimismo uno de los instrumentos con el cual el poder político es originalmente creado y hecho permanente": Peter Parte, *Understanding War: Essays on Clausewitz and the History of Military Power*, Princeton: Princeton University Press, 1992, pp. 10-11.

2. Peter Paret lo ilustra con dos ejemplos: la lucha escenificada en la Primera Guerra Mundial y la aparición de las armas nucleares (Op. cit. p. 18).

3. Karl von Clausewitz, *On War*. Princeton: Princeton University Press, traducido y editado por Michael Howard y Peter Paret, 1984, p. 121.

4. Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 3.

5. Raymond Aron, *Pensar la guerra, Clausewitz. La Edad Europea*. Madrid, Ministerio de Defensa, traducción de Brigitte de Lacoste de Laval, Vol. I, 1993, pp. 159 y 163.

6. "La relación medio-fín, combinada con la dualidad de la táctica y de la estrategia y con sus definiciones específicas, termina en una visión de la guerra como un conjunto estructurado por la jerarquía de los medios y de los fines, por la búsqueda, en cada nivel, de la racionalidad final; ésta, siempre subordinada a la finalidad del nivel superior, la de la pequeña guerra a la de la gran guerra, la de la táctica a la de la estrategia, la de los fines en la guerra a la de los fines de la guerra": Raymond Aron (Op. cit., Vol. I, p. 156).

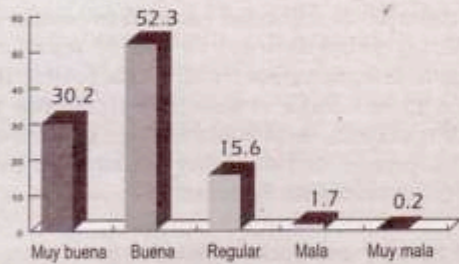
7. Este cambio de orientación de una organización castrense ha causado fricción entre elementos del Ejército Mexicano y del Estado Mayor Presidencial. Los primeros indican que los segundos deben pasar más tiempo en corporaciones militares. Como ilustración de este problema, véase la nota de Jesús Aranda, titulada "Luis Garfias se abstuvo en la ratificación del jefe del EMP", *La Jornada*, miércoles 22 de mayo de 1996, p. 17.

Percepción de actores históricos

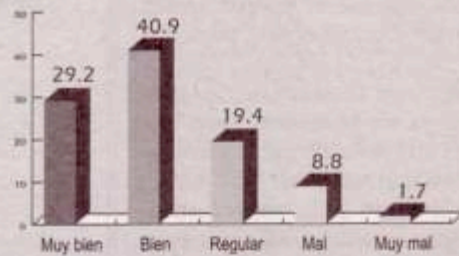
Percepción de actores históricos

Benito Juárez en los noventa

¿CÓMO CALIFICARÍA EN GENERAL LA ACTUACIÓN DEL PRESIDENTE BENITO JUÁREZ?



¿QUÉ PIENSA USTED DE QUE BENITO JUÁREZ PASARA LAS FUNCIONES DE REGISTRO CIVIL (NACIMIENTOS, CASAMIENTOS, DEFUNCIONES) DE LA IGLESIA AL GOBIERNO?



¿ESTÁ USTED DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON QUE JUÁREZ HAYA MANDADO TUSILAR A MAXIMILIANO?



Vitrina metodológica

Patrocinador: *EL UNIVERSAL/ALDUNCIN Y ASOCIADOS*; **Fecha de levantamiento:** 1 al 6 de marzo de 1996; **Tipo de entrevistas:** 419 entrevistas en calle y por teléfono en la Zona Metropolitana de la ciudad de México.



Alduncin y Asociados
Estudios sobre Valores, Opiniones,
Expectativas y Mercados

La Constitución: de formas y reformas

EMILIO RABASA GAMBOA

La Constitución Mexicana no ha sido un producto acabado del poder constituyente sino un texto persistentemente alterado por su poder reformador¹.

Las constituciones federales que reconoce nuestra historia constitucional² son la de 1824, de 1857 y de 1917. La primera no sufrió reformas, fue sustituida por las Siete Leyes de 1835 y por las Bases Orgánicas de 1843 que establecieron el régimen centralista de Santa Anna. Por su parte, la Constitución de 1857 y la carta queretana fueron reformadas en la dimensión que se aprecia en el siguiente cuadro³:

	constitución de 1857	constitución de 1917	total
No. de artículos	128	136	264
inalterados	82	38	120
reformados	46 (35.9%)	98 (72%)	144 (54.5%)
décretos expedidos	32	102	134
reformas *	61	344	405
total/de alteraciones *	83	503	586

De Benito Juárez a Ernesto Zedillo, los presidentes que menos reformas han introducido al texto constitucional fueron Francisco I. Madero, Emilio Portes Gil y Adolfo Ruiz Cortines. En el lado opuesto, Miguel de la Madrid con 59 reformas a 47 artículos seguido de Carlos Salinas con 51 y 37 respectivamente fueron los mayores reformadores de la Constitución⁶. Tantas reformas⁷ han hecho de ella el espacio favorito de los presidentes mexicanos para dejar su huella, estampar la marca de su gobierno y a través de ella, pretender "reconstituir" a la sociedad que gobernaron.

No pocas de esas modificaciones se han dado en dirección opuesta entre ellas mismas. En ocasiones se ha reformado la Constitución (144 veces en siglo y medio), para deshacer por la noche, como Penélope⁸, exactamente lo que durante el día ya se había tejido. O bien con el ánimo gatopardista de hacer una reforma para que todo siga igual.

Un ejemplo de lo anterior fue el caso de las reformas constitucionales sobre la no reelección presidencial. Porfirio Díaz modificó en tres ocasiones la Constitución de 1857. La primera en 1878 para permitir la reelección cuatro años después de que el titular del Ejecutivo Federal hubiese cesado en el ejercicio de sus funciones. La segunda en 1887 para autorizar la reelección en el periodo inmediato pero inhabilitarla para el siguiente, y la tercera en 1890, para establecer que el presidente tendría un cargo de cuatro años, como lo establecía originalmente el texto de 57. Veintisiete años después de esta última reforma, la Constitución de 1917 establece el principio no reeleccionista que hace extensivo además

del presidente electo popularmente, al interino, provisional o sustituto. Apenas contaba la carta de Querétaro con diez años de vida cuando en 1927, Plutarco Elías Calles la reforma para introducir el mismo principio porfirista de la reelección (contra el cuál se levantó la Revolución) después del ejercicio inmediato y solo por un periodo más. Esta reforma se publicó el 22 de enero de 1927, y un año después, el 24 de enero de 1928, el mismo Calles teje de nuevo lo que 367 días antes había destejido e introduce en el artículo 83 la no reelección. Habían pasado cinco años cuando Abelardo L. Rodríguez provoca una nueva alteración constitucional para regresar al texto original de la carta de 17.

En un periodo de setenta años se dieron siete variaciones en distintas direcciones al principio de no reelección.

Ejemplos similares serían el caso de la duración del periodo presidencial (4 años-Constitución de 57, 6 años, reforma de Díaz, 4 años-Constitución de 1917 y, 6 años reforma de Cárdenas); el de la educación (libre y laica-Constitución de 1917, socialista, reforma de Cárdenas en 1934, democrática y nacional, reforma de Alemán en 1946; el de la banca y el crédito, nacionalizada por López Portillo y desnacionalizada por Salinas); el de la designación del regente de la ciudad de México⁹; el de la personalidad jurídica a las iglesias y libertad de cultos reformada en 1993, etcétera.

Pero el reformismo constitucional no ha quedado en vaivenes respecto del texto original del constituyente. Una reflexión más profunda sobre las reformas constitucionales, permitirá detectar una clara tendencia ideológica que marca una diferencia fundamental entre la Constitución de 1857 y la de 1917.

La de 57 fue una carta eminentemente liberal. Su propósito principal fue contener al poder político con "los derechos del hombre" (artículos 1 a 29). La defensa del individuo frente al Estado sería su rasgo y razón fundamental. Esto lo buscaría de dos maneras: a) Prescribiendo esos derechos como una suerte de retén frente a cualquier intento de intromisión estatal; y b) Dotando al Estado con una esfera de competencia mínima. Incluso estableció un congreso unicameral para dar preponderancia al Legislativo frente al Ejecutivo, evitando con ello el debilitamiento del primero que produciría el equilibrio ("checks and balances") entre dos cámaras (Diputados y Senadores).

Sus 61 reformas versaron principalmente sobre cuestiones del territorio nacional, régimen bicameral, Poder Judicial, separación de Estado e Iglesia, el referido principio de no reelección y alcabalas. Su problema principal no estuvo en las reformas realizadas, sino en la efectividad constitucional, sobre todo debido al poder del Congreso sobre el presidente.

Esta circunstancia convenció a Ignacio Comonfort, cuando pasó de presidente sustituto a constitucional, bajo el amparo de la nueva ley fundamental de 57, de que: "Su observancia era imposible".¹⁰

El problema de la práctica de la carta del 57 fue ampliamente debatido, sobre todo por Emilio Rabasa Estebanel, uno de sus principales críticos. En su obra *La Constitución y la dictadura*, además de compartir el punto de vista de Comonfort (del Legislativo poderoso) desarrolló la tesis de que la Constitución del 57 era demasiado avanzada, para una sociedad demasiado atrasada. Su aplicación, a decir de Rabasa, provocaría el caos o hacía necesaria a la dictadura: "Las deficiencias de la Constitución colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso, y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado el Ejecutivo, que asegura la vida a costa de las libertades..."¹¹

Rabasa también hizo ver en esa misma obra que, no obstante la necesidad de la dictadura, ésta solo debería verse como un periodo de transición hacia la democracia: "si la dictadura

fue necesaria en la historia, en lo porvenir, *no será sino un peligro; si* fue inevitable para sostener el gobierno, que no puede vivir con la organización constitucional, es *urgente despojarla de sus fueros de necesidad, ...*"¹²

Para mayor claridad agregó: "En vez del amor a la Constitución que ha querido verla intangible, lo racional es verla como un medio, amar el fin para tener un estímulo que a él nos impulse, y adaptar el medio al fin; es decir, la Constitución que no es más que nuestra obra, a la *democracia efectiva que es nuestro derecho*"¹³

Lamentablemente, varios de los constituyentes de 1916-17, realizaron una lectura parcial de Rabasa. Probablemente impresionados por el golpe de Huerta a Madero, solo atendieron a la necesidad de contar con un Ejecutivo Federal fuerte¹⁴, y omitieron la parte y previsión democrática del texto rabasiano.

Si la constitución del 57 fue liberal, la de 1917, mediante sus múltiples reformas, devendría una Constitución estatista empeñada en fortalecer al Estado, y dentro de él al titular del Ejecutivo Federal¹⁵, en detrimento de las esferas de competencia de los estados de la Federación, de la sociedad civil y de los ciudadanos.

Desde el cambio de denominación de "Los derechos del hombre" por el de "las garantías individuales" se revelaría el carácter estatista de la Constitución de 17. No fue un cambio semántico. Los derechos del hombre se establecen "frente" al Estado, en cambio las garantías, tanto individuales como sociales, necesariamente presuponen como garante al Estado.

La intervención estatal para garantizar los derechos individuales y sociales puede apreciarse de la siguiente manera: es el Estado quien impartirá la educación preescolar a secundaria, el que atenderá todo tipo de modalidades educativas, y directamente el Ejecutivo Federal quien determinará los planes educativos para toda la República, en lo cual solo "considerará la opinión" de las entidades federativas y de los sectores sociales involucrados en la educación (art. 3); el que garantizará a los indígenas el acceso a su jurisdicción (art. 4); el que no permitirá que se menoscabe la libertad personal en cualquier contrato, pacto o convenio (art. 5); ante quién se puede ejercer el derecho de petición siempre y cuando sea por escrito, de manera pacífica y respetuosa (art. 8); contra quién no pueden proferirse injurias (art.9).

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y consecuentemente planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. su regulación y fomento (art. 25). Adicionalmente, el Estado organizará el sistema de planeación democrática (sic) en el que podrán participar los sectores sociales en los términos que defina el Ejecutivo Federal (art. 26); el Estado quien dispondrá de medidas para la impartición de justicia agraria incluyendo la integración de los tribunales agrarios y promoverá el desarrollo rural integral (art. 27); el que vigilará a las asociaciones de trabajadores para proteger sus propios intereses (art. 28). La organización de las elecciones es una función estatal (art. 41) y es el Estado el que establecerá organismos de protección de los derechos humanos (art.102).

Hay pues una diferencia de fondo entre la Constitución de 57 y la de 17. Consiste ésta en la posición en que se coloque al individuo o al grupo social con relación al Estado. Es muy distinto estar "frente al" Estado que hacer de éste el único garante de los derechos individuales y sociales.

Una revisión más detallada de las reformas a la Constitución del 17 arroja el siguiente resultado:

1) No obstante las facultades de iniciativa que tienen los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados (fracciones II y III del artículo 71) *todas* las reformas constitucionales, e incluso la legislación secundaria con escasas excepciones, han sido obra del Ejecutivo Federal.

2) Es el artículo 73 constitucional, sobre las facultades del Congreso, el que más reformas ha tenido (34 con 52 alteraciones), reformas que han aumentado la competencia federal, en dirección contraria al federalismo. Entre 1923 y 1994 más de veintiocho materias se han federalizado. Materias tan disímbolas como escuelas rurales, trabajo y seguridad social, cine, hidrocarburos e industria eléctrica, producción y consumo de cerveza, monumentos históricos, contaminación ambiental, etcétera, han pasado de la competencia local a la federal¹⁶, y lo más paradójico es que ¡con la aprobación de las legislaturas de los estados! conforme al requisito del precepto 135. El artículo 115 referente al régimen *interior* de los estados de la Federación ha sido objeto de 12 reformas entre 1928 y 1987 por parte del Ejecutivo Federal. La más amplia se realizó en 1983 para establecer cómo deberían administrarse ¡los municipios!.

3) Los siguientes artículos con mayor número de reformas han sido el 27 (15 reformas con 38 alteraciones) y el 123 (19 reformas con 37 alteraciones). En conjunto suman 75 modificaciones. El sentido de estas reformas ha sido robustecer al Estado como "garante" de los derechos sociales. A contrapelo, los artículos sobre garantías individuales son los que menos reformas han tenido. Los preceptos 1, 2, 7 al 9, 11 al 15 y el 23 ninguna, y los restantes (4 al 6, 10, y 16 al 26), esto es, 14 artículos, 26 reformas con 35 alteraciones en su conjunto. Las reformas más significativas en esta materia han sido sobre igualdad de sexos, derechos del menor, derecho a la información, garantía de juicio, materia penal, y libertad de cultos. La reforma que estableció un mecanismo para hacer efectivos los derechos humanos no se llevó a cabo sino hasta 1992.

4) La inserción y extensión de los derechos políticos de los ciudadanos (a integrarse en partidos políticos, de los partidos políticos mismos, todo el proceso electoral, artículo 41) y la apertura del Legislativo a la pluralidad política, constituyen reformas tardías, de 1977 en adelante. Incluso la última reforma (1990) estableció sin ambages que: "la organización de las elecciones federales *es una función estatal* que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (y únicamente) con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley" (art. 41).

La Constitución que supuestamente recogería en su texto la bandera libertaria y democrática de Francisco I. Madero, con la cual se inició la revolución de 1910, no es sino 60 años después con las reformas de 1977, cuando introduce en su texto los derechos políticos de los ciudadanos para organizarse en partidos, y 73 años más tarde, en 1990, cuando apenas confiere el derecho a los ciudadanos de participar en la organización de las elecciones, en el entendido de que se trata de "una función estatal". No fue sino hasta 1994, que de manera muy relativa se "ciudadanizó" el Instituto Federal Electoral (IFE).

En el siglo XIX prevaleció la Constitución liberal muy poco aplicada y en el XX la estatista, múltiples veces reformada. Para que en el siglo XXI, México cuente con la Constitución democrática, tantas veces y por tantos mexicanos deseada, es necesario dotar a la Constitución de la serenidad que ofrece como ley fundamental. Asegurar su supremacía, que consiste en establecer los procedimientos de creación de las leyes ordinarias (Kelsen). Para ello es indispensable, en primer término, disasociar a la Constitución del discurso político sexenal. Retomar su naturaleza de norma suprema y despolitizarla de la pretensión de introducir en ella los planes del gobierno en turno. "La sobrepolitización de

la Constitución la desnaturaliza" —afirma acertadamente Jesús J. Silva-Herzog Márquez¹⁷— y agrega: "Al ser plan deja de ser norma. Al convertirse en deseo deja de obligar".

Adicionalmente será necesario repensar el procedimiento de reforma constitucional contenido en el artículo 135 para tornar más reflexiva cualquier alteración del texto constitucional. Por ejemplo, podría pensarse en el requisito de su ratificación por una legislatura distinta de aquella que hubiese aprobado una iniciativa de reforma y una vez que un referendun haya consentido en que se proceda a esa ratificación. De no establecer mayores límites al poder reformador acaso algún día también intentará reformar las decisiones políticas fundamentales¹⁸ de la Nación, y entonces dejará de ser la norma que nos rige para convertirse en la expresión de una voluntad que se impone.

1. Consiste en el procedimiento de reforma constitucional que requiere de la aprobación por las 2/3 partes del voto del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados que las constituciones de 57 (art.127) y la de 17 (art. 135) establecieron en términos idénticos.

2. Véase *Historia de las Constituciones Mexicanas* de Emilio O. Rabasa, UNAM, 1990.

3. Véase *La Constitución Mexicana al final del siglo XX* de Sergio Elías Gutiérrez y Roberto Rives S., *Las líneas del mar*, 1994. Las estadísticas principales están tomadas de este estudio.

4. Se entienden las veces que ha sido modificado un artículo sin contar las alteraciones que han ocurrido en cada ocasión.

5. Todo tipo de derogaciones, sustituciones de un texto por otro o adiciones.

6. Gutiérrez y Rives, op.cit. p.155

7. Como referencia, la Constitución norteamericana en más de dos siglos de vigencia solo ha tenido 26 reformas.

8. Esposa de Ulises el héroe mítico, quien para mantenerse fiel a su marido contenía a sus pretendientes ofreciendo casarse cuando terminase una tela que tejía por el día y deshacía por la noche.

9. La reforma de 1993 al artículo 122 es el único caso de un precepto que jamás haya tenido aplicación práctica cuando se apruebe la próxima reforma anunciada.

10. *Leyes fundamentales de México 1808-1957* de Felipe Tena Ramírez, Editorial Porrúa S.A., pp. 605.

11. *La Constitución y la dictadura* de Emilio Rabasa Estebanel, Editorial Porra S.A., 1976, pp. 184.

12. *Ibid*, pp. 113 y 114.

13. *Ibid*, pp. 69.

14. Sobre la gran influencia del pensamiento de Emilio Rabasa Estebanel en el constituyente de 1916-17 véase la tesis de licenciado en derecho de Jesús J. Silva-Herzog Márquez, *Emilio Rabasa y el Presidencialismo Mexicano. Un estudio de ideología constitucional*, UNAM, 1989.

15. Sobre las facultades constitucionales y metaconstitucionales del Presidente véase el estudio de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, 1993.

16. Gutiérrez y Rives, op.cit. pp. 180-181.

17. Véase el artículo de Jesús J. Silva-Herzog Márquez "Constitucionalismo oficial", publicado en el diario *Reforma* el 12 de febrero de 1996.

18. Véase la tesis para la licenciatura en Derecho de María Carmen Yesenia Ferrara

Solis "El poder revisor frente a las decisiones políticas fundamentales de nuestra Constitución", Universidad Iberoamericana, 1996.

El Federalismo y sus redefiniciones

JESUS ANGEL ARROYO MORENO

I. Estados Unidos

1"...El pueblo de los Estados Unidos, con el objeto de formar una unión más perfecta, establecer la justicia, asegurar la paz interior... ordenamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de Norteamérica..."¹

Así comienza la Constitución de Estados Unidos, el primer país en adoptar el régimen federal. Si se lee, se advertirá que no hay ninguna declaración teórica que diga en qué consiste la Federación. Sólo en la Sección VIII del artículo 1º se establecen las facultades del Congreso para crear y cobrar impuestos uniformes en todo el país; hacer empréstitos sobre el crédito; reglamentar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diversos estados; establecer reglas sobre naturalización; acuñar moneda y fijar su valor; establecer oficinas de correos; constituir tribunales inferiores a la Corte Suprema; dictar las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades precedentes.

En resumen, al Congreso de Estados Unidos corresponden todas las facultades necesarias para establecer y mantener las relaciones con otros países; promover el comercio internacional e interestatal; hacer la paz o la guerra; pero no las tiene para intervenir o legislar en relación con el régimen interior de los estados. En la Sección X hay prohibiciones para éstos como la de hacer tratados, dar patentes de corso, acuñar moneda, emitir billetes, imponer contribuciones y derechos sobre la importación o exportación y entrar en convenios con otro Estado o potencia extranjera.

Por último, en la décima enmienda se dispone que los poderes no delegados a Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ésta a los estados, están reservados para éstos o para el pueblo.

2. Un examen, así sea tan superficial como el anterior, lleva a la conclusión de que en la Constitución estadounidense se pudo hacer coexistir a los estados con el gobierno central, sin detrimento, ni de éste ni de aquéllos. Al terminar la guerra de independencia de Estados Unidos, las 13 colonias tendían, como es lógico, a separarse las unas de las otras y era necesario encontrar el medio para que tal separación no se produjera y se mantuviera la unión entre todas las colonias, a pesar de que eran muy celosas de sus facultades, pues cada una de ellas tenía su carta constitutiva, su legislativo y su gobernador. La fórmula que se encontró fue un contrato en virtud del cual los estados cedían algunos de sus derechos al gobierno central conservando ellos todos los demás. Los derechos cedidos eran los referentes a los aspectos interestatales y a los relacionados con las otras naciones. En otras palabras, se cedían los que hacían posible la unión y la defensa de los estados.

3. La adopción de la forma de gobierno federal fue una idea genial de los políticos estadounidenses y, en buena medida, constituyó el principio de su grandeza. Story², afirma:

"El gobierno de la unión no tiene sino poderes limitados; todos los otros poderes se reservaron a los gobiernos de los estados o al pueblo. La autoridad del gobierno federal está limitada a un pequeño número de casos precisos, concernientes al bienestar de todos los estados. Sus gobiernos tienen un derecho de vigilancia y revisión sobre todos los intereses locales de sus estados respectivos..."

En esencia, la característica fundamental del federalismo, tal como lo concibieron sus autores, fue la existencia de unos estados que ceden al gobierno general aquellas facultades necesarias para proclamar el bienestar de todos.

II. México

1. El 5 de noviembre de 1823 se reunió el Congreso Constituyente del nuevo país independiente y, al decir de Lorenzo de Zavala, los diputados de los nuevos estados "vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte..."

En la Constitución de 1824 (artículo 4º), se dijo que la República era representativa, popular, federal. El artículo 161 contiene las obligaciones de los estados que son, fundamentalmente, organizar el gobierno y administración interior sin oponerse a la Constitución ni al acta constitutiva; asegurar y guardar la Constitución y leyes generales de la Unión y los tratados hechos por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera; publicar su Constitución, leyes y decretos, y enviar anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General notas de los ingresos y egresos de todas las Tesorerías con relación del origen de unos y de otros. Se les prohíbe (artículo 162) establecer, sin consentimiento del Congreso General, contribuciones y derechos sobre importaciones y exportaciones o entrar en transacción con potencia extranjera u otros estados de la Federación.

Leyendo esta Constitución se advierte que, si bien por una parte se establece el sistema federal, por otra se limita al gobierno interior de los estados mediante las obligaciones y prohibiciones que la propia Constitución establece. De hecho, no existe, a dependencia del derecho estadounidense, la división de facultades entre dos entidades que se suponen iguales: los estados y el Gobierno General.

La Constitución de 1857, en su artículo 40, dice que 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 a una federación establecida según los principios de la ley fundamental.

En relación con los estados, el artículo 117 determina que las facultades que no estén expresamente otorgadas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, quienes, de acuerdo con el artículo 111, no podían celebrar tratados o alianzas con potencias extranjeras, salvo la coalición que pudieran celebrar los estados fronterizos para la guerra contra los bárbaros (sic) y los gobernadores estaban obligados a publicar y a cumplir las leyes federales (artículo 112).

Una vez creada la Cámara de Senadores (13 de noviembre de 1874) se otorgó a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar (sic) las contribuciones que debían decretarse para cubrirlo, y se otorgó al Senado la facultad exclusiva de declarar cuando habían

desaparecido los poderes legislativos y ejecutivo de un estado, y que era el caso de designar un gobernador provisional, cuyo nombramiento lo haría el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado.

En la Constitución de 1917 se conserva el régimen que estableció la de 1857, en cuanto a que México es una República representativa, democrática y federal, determinándose (artículo 124) que las facultades de la Federación son expresas y que los estados son titulares de las que no se conceden a la Federación.

El artículo 73 conserva la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, aun cuando el artículo 74, fracción IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, disentir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación estudiando primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo. Como facultad exclusiva del Senado (artículo 76, fracción V) se le concede la de declarar cuándo es el caso de nombrar un gobernador provisional por haber desaparecido los poderes constitucionales. El artículo 115 afirma que la base de la división territorial y administrativa de los estados es el municipio libre determinando las reglas a que deben sujetarse los municipios. El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas para los estados y el 118 las relativas.

III. La realidad mexicana

1. En esencia, en el sistema federal coexisten dos entidades (los estados y el Gobierno Federal), ambas con la misma jerarquía.

Una de las dos entidades (los estados) conservan todas las facultades y la otra (la Federación) sólo aquellas que le han sido cedidas.

Si se observa con cuidado al federalismo mexicano, se podrá advertir que éste, en realidad, nunca ha funcionado. En primer lugar, porque en 1824 México era un país unitario cuya división fue arbitraria, por lo que en la Constitución de 1824 se otorgó la preeminencia al Gobierno Federal. De 1824 a 1857 entre guerras civiles, cuartelazos, asonadas y guerras extranjeras no hubo régimen federal posible, máxime que hubo gobierno y constituciones centralistas.

La Constitución de 1857 se refiere nuevamente al régimen federal, pero éste no empezó a regir realmente sino a partir de la restauración de la República, pero aun así se cumplió el dicho de Ignacio Comonfort: "con la Constitución no se puede gobernar".

Y no se gobernó. En discursos y ceremonias, se alababa (y se alaba) a la Constitución, que no se cumple en la práctica. Y así ocurrió durante los gobiernos de los presidentes Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz. El centralismo siempre estuvo presente, no así el régimen federal, sobre todo porque la propia Constitución tenía (y tiene) tres preceptos destructivos de este último régimen: las facultades sin límite para cubrir el presupuesto de egresos, la posibilidad del desconocimiento de los poderes locales y las facultades implícitas. Por otra parte, y no fue el menor de los factores, la tradición mexicana indígena e hispánica era de gobiernos centrales fuertes.

Y lo cierto es que hasta hoy sin un régimen central fuerte o se llega a la anarquía o proliferan los caciques regionales.

2. Se habla del nuevo federalismo, sin aclarar en qué consiste, y el presidente de la República afirma que se requiere llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad,

responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órganos estatal y municipal de gobierno, que se requiere promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación y promover el municipio como espacio de gobierno. Se afirma, además, que el federalismo debe imponer la unidad respetando la diversidad geográfica y cultural.³

Y cabe preguntar: ¿Se está hablando del federalismo? ¿Va el Gobierno Federal a ceder a los estados una buena parte de sus facultades? ¿No se tratará en realidad de una descentralización?

Para otros, el nuevo federalismo se traduce en el mejor reparto de los recursos económicos del país, lo que, por otra parte, sería un buen principio, siempre y cuando los estados tuvieran la posibilidad de recaudar en forma directa, y para el propio estado, determinados ramos de impuestos y que los municipios tuvieran también esa facultad y no simplemente una coordinación fiscal. Si solo existe la coordinación fiscal —como el que paga es el que manda—, el gobierno central paga y manda.

Tal vea sea éste uno de los problemas más difíciles de resolver; qué impuestos deben entregarse y cuáles a los municipios. Por otra parte no se ha pensado dar al municipio la autonomía que requiere, olvidándose que en el Virreinato fue el lugar donde se vivían las libertades civiles, dentro de un gobierno central. Entonces el municipio era autosuficiente y no dependía, como hoy, de la buena voluntad del gobernador del estado o del presidente de la República.

3. La única conclusión en este terreno es que se trata de arenas movedizas. Hay que actuar con mucho cuidado y precaución. Empero, lo cierto es que aparentemente se está procediendo, como ya es costumbre en el gobierno, con prisas, sin un trabajo meditado y estudiado, lo que causará mayores males de los que se pretende resolver.

Preámbulo de la Constitución de Estados Unidos. Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, por Joseph Story. México, Imprenta del Comercio Dublan y compañía, 1879.

Op. cit., pp. 60-61.

Revista del Senado de la República, N° 1, pp. 13-17.

Los controles constitucionales

Jorge Antonio Galindo Monroy

Los sistemas de control constitucional se dividen en políticos y jurisdiccionales. Los primeros están a cargo de un cuarto poder, integrado por personas de reconocido prestigio y honradez, ante el cual los otros tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) pueden reclamar la nulidad de un acto emanado de alguno de ellos por considerar que les agravia¹. Recibida la solicitud de nulidad, se dicta una resolución con efectos *erga omnes* (es decir, que obliga a cualquier persona que esté dentro del supuesto normativo), sin que la parte acusada pueda defenderse, lo cual impide toda controversia.

El procedimiento de control jurisdiccional comienza con la petición de inconstitucionalidad formulada ante un tribunal por un particular o por una autoridad; una vez que ésta ha sido contestada por la parte acusada, el juzgador dicta una sentencia con

efectos relativos, esto es, sólo obligatorios para quienes intervinieron en el proceso, lo cual lo hace mejor que el procedimiento político, porque quienes resuelven son peritos en derecho y oyen los argumentos del demandado.

Tanto en la Nueva España como en el México independiente han existido medios de defensa en contra de los abusos de la autoridad. Por ejemplo, la Ley 31 del Título 18 de la Tercera Partida establecía que contra el derecho natural no podía invocarse ley u orden real, pues no tenían validez frente aquél². Así apareció el recurso conocido como "Obedézcase pero no se cumpla", para oponerse a los actos de autoridad viciados de obrepción (mala fe) o subrepción (dolo), los cuales debían obedecerse pero no cumplirse³. En otras palabras, cuando un individuo considera que un acto de autoridad está viciado de obrepción y/o subrepción, debe reconocer la autoridad de quien lo emitió, aunque deje de ejecutar dicho acta.

La Constitución de 1814 estableció dos medios de control: 1) Contra las violaciones a los derechos del individuo y 2) Contra las violaciones a la forma y estructura del Estado. En la Constitución federalista de 1824 se establecieron tres medios para proteger los derechos constitucionales. El artículo 137, fracciones I, IV y V, inciso sexto, de esa ley suprema, indicaba que la Corte conocería de las controversias constitucionales por invasión de competencia entre los poderes de dos o más estados, y las que se plantearan por infracciones a la Constitución. Sin embargo, no se expidió una ley reglamentaria para tal efecto.

La Segunda Ley de la Constitución de 1836 instituyó al Supremo Poder Conservador con el propósito de controlar políticamente la constitucionalidad de los actos de autoridad. Ante él acudían los demás poderes para solicitar la nulidad de los actos a que se referían las fracciones I a III del artículo 12, cuando violaran la norma suprema (la Constitución) o las leyes que de ella emanaban. Esto es, para anular las leyes o decretos del Poder Legislativo, cuando lo solicitara el Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o 18 miembros del Poder Legislativo⁴; los actos del Ejecutivo, cuando lo pidiera el Legislativo o la Suprema Corte, y los actos de ésta, cuando usurpara funciones, si lo pedían el Ejecutivo o el Legislativo. También podía restablecer a cualquiera de los poderes, declarar la incapacidad del presidente, negar la sanción a las reformas constitucionales, suspender al Poder Judicial o al Legislativo, etcétera⁵. El exceso de facultades otorgadas al Supremo Poder Conservador, la falta de responsabilidad de sus integrantes en relación con sus actos y la forma en que se ejerció el control constitucional, lo convirtieron en un instrumento de intrigas entre los poderes y en causa de inestabilidad.

La Constitución de 1857, en su artículo 97, regresó al control jurisdiccional al prescribir que los tribunales federales conocerían de las controversias por invasión de esferas de competencia que se suscitaban entre los estados y entre éstos y la federación. En sus artículos 101 y 102, esta norma fundamental prevé la procedencia del juicio de amparo. La diferencia del amparo previsto en la Constitución yucateca de 1841 y la Constitución de 1857, era que mientras en la primera procedía por violación a las garantías individuales y a cualquier norma constitucional, en la segunda sólo tenía lugar por violación a las garantías individuales.

El constituyente de 1917 estableció la defensa constitucional por dos vías. La primera, prevista en los artículos 103 y 107, conforme a los cuales el juicio de amparo procede en contra de cualquier acto de autoridad (norma general y abstracta, sentencia, multa, etcétera)⁶ que viole las garantías individuales⁷, aunque las garantías de legalidad y de audiencia protegen a todo el sistema jurídico, pues cualquier acto que las viole es ilegal. La

segunda, contenida en el artículo 105 constitucional, cuya fracción IV (hoy II) prevé la controversia constitucional que por invasión de esferas de competencia se suscite entre los estados o entre éstos y la federación. Con la reforma de diciembre de 1994, se creó la acción de inconstitucionalidad mediante la cual una nueva ley puede ser impugnada, dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor, por el 33 por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras de la legislatura federal o de los integrantes de las legislaturas locales, así como por los procuradores federales o estatales.

El juicio de amparo es el medio de control jurisdiccional con el cual la persona a quien le sean violadas sus garantías puede reclamar la protección de la justicia. El tribunal que así lo considere procedente, dictará una sentencia concediendo el amparo al quejoso, sin hacer una declaración general acerca de la constitucionalidad del acto o de la ley aplicable a todas las personas. La relatividad de los efectos del juicio de amparo ha sido cuestionada, pues aunque la sentencia declare la inconstitucionalidad de una norma, ésta sólo beneficiará a quien obtenga el amparo de la justicia federal, porque la sentencia sólo surte efectos sobre las partes que intervienen en el proceso constitucional, característica compartida por las resoluciones dictadas por cualquier tribunal. Existe además una razón histórica para explicar la relatividad de los efectos del juicio de amparo: a raíz de los problemas causados por el Supremo Poder Conservador se optó por el control jurisdiccional y por otorgar efectos relativos a las sentencias que declararan la inconstitucionalidad de un acto de autoridad, especialmente tratándose de leyes, para que el poder que las había expedido no se ofendiera; la norma impugnada se aplicaría a quienes no hubieran pedido amparo. De otra manera, los demás poderes no aceptarían que se declarara en forma general la nulidad de sus actos.

De la Constitución yucateca (1841), elaborada por Manuel Crecencio Rejón, a la fecha, han transcurrido más de 150 años. A estas alturas ya deberíamos vivir en un Estado de derecho bajo el cual, cuando un tribunal resolviera la inconstitucionalidad de una norma, ésta debería dejarse de aplicar. Sin embargo, no ocurre así. Las sentencias que conceden el amparo sólo benefician al quejoso y la jurisprudencia⁸, únicamente surte efectos en relación con las partes dentro del juicio. Esta situación da lugar a dos regímenes: uno, en el cual la ley no es aplicada a quien se ha amparado en contra de ella; otro, en el que la ley se aplicará a quien no haya promovido el amparo o, si lo haya ganado, lo cual es antijurídico⁹. La norma declarada inconstitucional por la jurisprudencia debe dejar de aplicarse, pues, por poseer esta última una naturaleza diferente a la de la sentencia, no rige para ella el principio de relatividad que afecta al juicio de amparo, por lo que bien pudiera tener efectos *erga Dines*.

Las recientes reformas a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105, parecen ser más bien demagógicas. Según la exposición de motivos que acompañó a dichas reformas, se trata de nuevos procedimientos, cuando en realidad han existido desde el siglo pasado, si bien la acción de inconstitucionalidad prevista en la Constitución de 1836 se daba a través de un sistema de control político. Se ha dicho también que uno de los objetivos de esas reformas es dar efectos generales a las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley, siempre y cuando éstas sean aprobadas por el voto de ocho de los once ministros. Al respecto habría que preguntar al Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales, como integrantes del poder revisor de la Constitución, lo siguiente: ¿por qué excluyen del juicio de amparo, promovido por los particulares afectados en sus garantías, la posibilidad de lograr que una norma general y abstracta deje de aplicarse cuando ha sido declarada

inconstitucional por la jurisprudencia? y ¿por qué esta posibilidad solamente se da en los procedimientos ventilados entre autoridades, en los cuales el gobernado no tiene intervención?

Es incorrecto que las sentencias dictadas en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad previstas en los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y segundo, 72 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, solamente tengan validez y efectos *erga omnes* si se adoptan por el voto favorable de ocho de los once ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Habría que distinguir entre ambos supuestos para determinar si el *quórum* es el correcto. En las controversias constitucionales, la resolución de inconstitucionalidad debería de obligar a las partes en caso de descansar en una mayoría simple de votos; es decir, siete de once; empero, si se quisiera impedir que la ley volviera a aplicarse, sí sería correcto una mayoría calificada de ocho votos sobre once, pues la trascendencia de esa resolución sería nacional. En las acciones de inconstitucionalidad donde la ley se estudia abstractamente, ésta dejará de aplicarse si contraviene a la Constitución, por lo que, dada la relevancia de esta resolución, podría justificarse que la misma fuese tomada por una mayoría calificada de ocho votos sobre once, pues de lo contrario la decisión no surtiría efectos

1. Ejemplos del cuarto poder son el Jurado Constitucional ideado por Emmanuel Sieyes para controlar los actos de los revolucionarios franceses y el Supremo Poder Conservador de la Constitución mexicana de 1836.

2. *Los códigos españoles*, tomo Tercero relativo al Código de las Siete Partidas (Tercera, Cuarta y Quinta), impreso en 1848 por la imprenta de La Publicidad a cargo de M. Rivadeneyra, Calle de Jesús del Valle N° 6, Madrid, España, pp. 200 y 201.

3. La obrepción o mala fe se da cuando una persona se aprovecha del error de otra para obtener una ventaja; la subrepción o dolo se configura cuando un individuo induce a otro al error para conseguir un beneficio. Por otra parte, obedecer es el reconocimiento de la autoridad y no cumplir es dejar de ejecutar una orden dada.

4. Probablemente, esta facultad inspiró al poder revisor de la Constitución y al Legislativo para incluir en diciembre de 1994 las acciones de inconstitucionalidad en el artículo 105, fracción II, de la Constitución y del 59 al 62 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de dicho artículo constitucional.

5. *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, editado por La Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 67 a 77.

6. La norma general y abstracta establece derechos y obligaciones que deben observar quienes queden encuadrados dentro de la hipótesis legal. Ejemplos de ella son los tratados internacionales, las leyes, los reglamentos, las circulares, etcétera.

7. Son los derechos fundamentales del ser humano que el Estado reconoce incorporándolos a la Constitución.

8. De acuerdo con los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia es el criterio judicial obligatorio para los tribunales cuando se ha sostenido en cinco decisiones adoptadas ininterrumpidamente por el Pleno y las Salas de la Corte o por los Tribunales Colegiados de Circuito, con los *quorums* de votación previstos en la ley. S610 es

aplicable en juicios.

9. Recuérdese el artículo quinto de la ley de Cámaras, que a pesar de haberse declarado inconstitucional por la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por violar la libertad de asociación que garantiza el artículo noveno constitucional, sigue aplicándose a quienes no han sido amparados.

La separación de poderes

ELISUR ARTEAGA NAVA.

Aquellos que tienen alguna noción de lo que es el poder, no se hacen muchas ilusiones en relación con ciertos principios abstractos que establecen las constituciones políticas, como son los derechos humanos, supremacía constitucional, facultades enumeradas, tribunales imparciales, federalismo, autonomía municipal y otros; los ven, con toda razón, como generalidades de naturaleza teórica que poco o ninguna correspondencia tienen con la realidad. Ese punto de vista, bien examinadas las circunstancias, pudiera ser válido por lo que toca al caso particular mexicano. En el derecho constitucional comparado pudieran darse ejemplos en que aquéllos sean una realidad en un grado aceptable. Sería aventurado negar esta posibilidad. No es válido hacer una afirmación general si se considera nada más el caso mexicano.

Dentro de esas abstracciones y generalidades puede —más bien debe— comprenderse el principio de división o separación de poderes, objeto de estas líneas. Por lo que, de inicio, para no suscitar falsas expectativas, conviene advertir que él, al igual que otros, es sólo un principio teórico que poca o ninguna relación tiene con la realidad.

Nada hay que deba causar desasosiego o alarma. Ninguna constitución política tiene aplicación cabal; sólo que la mexicana se halla ubicada dentro de aquellas que menos se observan por quienes, como autoridades, son responsables de su cumplimiento. No es el caso extremo, se impone hacer ese reconocimiento; en otras épocas, las dictaduras militares de países centro y sudamericanos superaron los grados de incumplimiento de la constitución alcanzados en México.

El incumplimiento, en técnica del poder, no es reprobable; no lo es en el grado en que permite a quien es su titular real ejercerlo en forma efectiva y conservarlo; bien pudiera ser censurable desde el punto de vista de los ciudadanos ilusos que aspiran a vivir en un Estado de derecho; aunque ellos son los más, finalmente su opinión no importa. Esta es una opinión cínica que no puede ser objeto del discurso político; sería mentar la soga en la casa del ahorcado.

A despecho de lo que algunos teóricos como Aristóteles, Locke, Montesquieu y otros han sostenido y del ejemplo estadounidense imitado, la división de poderes que se desprende de la constitución mexicana, en la práctica, más responde a lo que sobre la materia, aconsejó Maquiavelo: "Los Estados bien ordenados y los príncipes sabios han con toda diligencia buscado no desesperar a los grandes y satisfacer al pueblo y tenerlo contento; porque ésta es una de las más importantes materias que tiene un príncipe. Entre los reinos bien ordenados y gobernados de nuestros tiempos está el de Francia; en él se encuentran infinitas instituciones buenas, de las que depende la libertad y seguridad del rey; la primera de ella es el parlamento y su autoridad. Porque quien ordenó aquel reino, conociendo las

ambiciones de los poderosos y su insolencia, juzgando que era necesario un freno en la boca que los contuviese y, por otra parte, conociendo el odio del pueblo contra los grandes, fundado en el temor, y queriendo asegurarselos, no quiso que esto quedase al cuidado particular del rey, para quitarle aquel peso odioso que pudiese tener con los grandes al favorecer al pueblo, y con el pueblo al favorecer a los grandes, y por ello instituyó un tercer juez, que fuese el que, sin carga para el rey, reprimiese a los grandes y favoreciese a los pequeños. No pudo ser este orden mejor ni más prudente, ni haber mejor razón para la seguridad del rey y del reino. De aquí puede extraerse una observación notable: que los príncipes deben hacer suministrar las cosas odiosas a otros, y las gracias a sí mismos".¹

De lo anterior, en relación con la aplicación real del marco normativo que establece y regula el principio de separación de poderes, en el caso particular de México, se desprenden algunos principios generales:

Que así como en la Francia de los tiempos de Maquiavelo, en México se ha instrumentado un sistema de separación de poderes, por virtud del cual el suministrar de las cosas odiosas, como son el decretar impuestos, crear delitos, establecer penas, reglamentar el comercio, son responsabilidades que se han hecho recaer en el Congreso de la Unión; la de juzgar e imponer las penas y castigos, a los jueces. Que, en cambio, las facultades de conceder privilegios, concesiones, condonar impuestos, multas, indultar y desistirse de la acción penal, son funciones que han sido depositadas en la figura del presidente de la República.

Dentro de ese mismo contexto, en la constitución y las leyes, se establecen y regulan vías e instancias por virtud de las cuales se resuelven las desavenencias que se suscitan entre aquellos a quienes Maquiavelo llama los grandes, que ahora son los económicamente poderosos, y los que no lo son, los débiles o el pueblo. El presidente de la República es el testigo de honor, en la firma de los documentos que instrumentan y elaboran sus subordinados, en que se contienen los convenios, por virtud de los cuales se pone fin a los diferendos que se dan entre los grandes y el pueblo; rara vez ejerce directa y personalmente la función de mediación. Quienes lo han hecho son primerizos en cuestiones de poder o no saben de él. Desgasta su autoridad; mengua su dignidad.

En la doctrina política se habla de separación de poderes; la constitución mexicana alude a una división de éstos; conforme a ella, este es un principio operante u observable en los niveles federal y local; se comprende dentro de este último rubro al Distrito Federal.

La constitución mexicana, a pesar del texto expreso, más que división de poderes, lo que establece es una especialización práctica de funciones, que es complementada con un complejo sistema de colaboración interorgánica y de recíproca neutralización; a él, en la doctrina constitucional estadounidense, se le denomina de pesos y contrapesos.

El marco normativo constitucional que regula lo relativo al ejercicio del poder, aunque con deficiencias y errores, establece una doble división, de ella se desprenden dos sistemas de equilibrio: uno, el que deriva de la naturaleza del sistema federal, que se da entre los poderes centrales y los de los estados; otro, el que tiene que ver con la separación objeto de estas notas, que se da y opera entre los propios poderes centrales y entre los de las entidades federativas.

Ciertamente en la constitución actualmente en vigor, se da cierto equilibrio teórico entre cada una de las partes en que se ha dividido el poder; no podría decirse lo mismo de la carta de 1857; sus autores, preocupados por la excesiva autoridad de López de Santa Anna, optaron por fortalecer un Congreso de la Unión unicameral en detrimento del presidente de la República. La realidad, encarnada en Juárez y Díaz, se encargó de enmendar la plana a legisladores soñadores. El constituyente de 1917, en el texto original que aprobó, optó

—antes que equilibrar la distribución del poder— por establecer sistemas de colaboración y de neutralización recíproca.

Ellos tenían que ver con la reelección de los legisladores, la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ejercicio de las facultades en materia hacendaria, aprobación de nombramientos y ascensos.

El sistema original casi ha desaparecido; los atentados más graves contra él se hicieron durante las administraciones de Alvaro Obregón y Elías Calles; ellos son los autores y responsables del sistema presidencialista en su conformación actual.

Dado el esquema teórico previsto en el texto original, la avanzada destructora, para ser operante, reconoció una doble vertiente: se atentó contra el sistema federal, afectando principalmente a los estados, y contra el equilibrio entre poderes, en perjuicio de las ramas legislativa y judicial.

La autonomía local casi ha desaparecido; los gobernadores, de auténticos líderes regionales o caciques que eran, se convirtieron en simples empleados del presidente de la República; él los pone y remueve libremente; no es tomada en consideración la voluntad de la ciudadanía, que con su voto, teóricamente los elevó al cargo. Los estados que representaban algún peligro fueron fraccionados, se formaron a su costa otros, e incluso, como en los casos de Yucatán y Jalisco, partes de ellos fueron convertidas en territorios: Quintana Roo y Nayarit. En forma reiterada, en contra de lo que dispone la fracción V del artículo 76, se declararon desaparecidos los poderes de un número crecido de estados. Para completar la labor destructiva del sistema de equilibrio, con vista a desconocer los triunfos que la oposición comenzaba a alcanzar en los municipios y truncar carreras políticas, se dio base constitucional a fin de que los poderes de los estados, en manos del partido oficial, desaparezcan o suspendan ayuntamientos (art. 115).²

En el ámbito de la separación de poderes el principio teórico también ha sido desvirtuado, tanto en los poderes centrales como locales:

Se han acrecentado las facultades del presidente de la República, en detrimento del Congreso y de los legisladores que lo integran; así se han agregado salvedades a los artículos 29 y 49; por virtud del artículo 131, ese servidor público está facultado para legislar en materia fiscal en relación con el comercio exterior; en la fracción IV del artículo 74, se ha dispuesto que es el presidente el único que tiene derecho de iniciativa en materia hacendaria; es una salvedad a la regla general que se consigna en el artículo 71.

El Congreso ha renunciado a sus facultades; a las legislativas, por cuanto a que se ha limitado a aprobar las iniciativas que provienen del presidente, sin que las excepciones que ocasionalmente se den, basten para desvirtuar el acerto. A las jurisdiccionales, dado a que a pesar de las diferentes acusaciones que se han formulado contra servidores públicos, se ha negado en forma reiterada a asumir su función de juez; el número de los juicios políticos llevados a cabo durante la vigencia de la actual constitución, no llega a cinco. También se ha negado a ejercer sus facultades administrativas; la aprobación de los nombramientos, es un simple trámite burocrático; los senadores renunciaron a sus facultades de examinar, nombrar o elegir ministros de la Suprema Corte de Justicia; no puede estimarse que las ejercieron y llamarse elección al hecho de haber depositado en una urna una lista que previamente les había sido entregada.

Se ha neutralizado el papel de controladora de la constitución que le corresponde a la Suprema Corte y el de los jueces como definidores de la legalidad; se desvirtuó, por reforma de 1994, la naturaleza de la controversia constitucional que con alcances ilimitados en cuanto a la materia, tiempo y generalidad, había instituido el constituyente de

1917; al elevar el número de servidores públicos respecto de los cuales es competente para juzgar el gran jurado y al aumentar el de los mismos en relación con los cuales se requiere una declaración de procedencia previa para quedar bajo la jurisdicción de los jueces (arts. 110 y 111), se ha reducido la competencia de los tribunales federales. La propia corte, invocando un monopolio que no tiene ningún fundamento jurídico, en diversas ejecutorias, ha desvirtuado el control de la constitucionalidad que el artículo 133 confiere a los jueces de los estados respecto a leyes locales. Al dar intervención al presidente de la República y al Senado en la integración del consejo de la judicatura federal se ha privado a la rama judicial federal —concretamente al pleno de la corte— de la facultad privativa que tenía en nombramientos, traslado y remoción de los magistrados y jueces, así como en la autonomía financiera que le era reconocida.

El haber acrecentado el número de atribuciones de la comisión permanente, en materias de aprobación de nombramientos, ascensos, reformas a la constitución, licencias para ausentarse del cargo y permisos para salir del territorio nacional al presidente de la República, ha menguado la autoridad del Congreso, por cuanto a que ha derivado la intervención de la permanente en esas materias en meros trámites, se ha fortalecido la autoridad del presidente y desnaturalizado el sistema de mutua neutralización.

Sobre lo que se ha hecho en el ámbito legislativo para neutralizar y acabar con el principio de separaciones de poderes, se podría decir mucho más, pero no sería nada si se le compara con lo que en la práctica se ha realizado con el fin de que un grupo gobernante monopolice el poder en sus manifestaciones políticas, económicas y sociales.

En la actualidad, más que pensar en reformar, de nueva cuenta, la constitución para establecer un equilibrio entre los poderes previstos en ella, al parecer lo procedente es, al igual que en 1912, cuando Emilio Rabasa escribió su obra *La constitución y la dictadura*, es experimentar la aplicación real de ella, tal como está, como lo aconsejaba ese ilustre jurista.

Olvidarse de que para hacer operante una institución política, se requiere de su incorporación a la constitución; confiar más en el ámbito legislativo secundario; para quienes saben de derecho, tienen conciencia de que tal imperio tiene algo que aparece en una constitución, como aquello que se halla en un cuerpo normativo de naturaleza secundaria como son las leyes. Dionisio de Halicarnaso sostenía que hay cosas justas "... tanto por naturaleza como por convención".³

No puede darse una mayor y mejor aplicación del principio de separación de poderes mientras el país carezca de un sistema democrático y exista un partido oficial; entre tanto sea la imposición y el dedazo, no el sufragio legalmente emitido, la vía para alcanzar posiciones de poder.

Es urgente acabar con esa relación adúltera, que se da entre el poder político, el económico y el social; ella ha hecho nugatoria el principio de separación y equilibrio de poderes; tornar operante las barreras legales que existen con vista a impedir que quien detente el poder político, controle o tenga acceso también el poder económico; las que excluyen a las iglesias, concretamente a la católica, del ejercicio del poder; circunscribir la actuación de los ministros de ella a lo exclusivamente espiritual y sancionar a quienes, como autoridades civiles o eclesiásticas, violen el marco normativo. Es preciso impedir que autoridades políticas carentes de legitimidad entren en componendas y transacciones con altos jerarcas religiosos.

La aplicación cotidiana y sistemática de la constitución pondrá en evidencia sus vicios; algunos, los menos, son graves, ameritarán una reforma; uno ellos es el desequilibrio

teórico que actualmente existe en materia de asignación presupuestal; el artículo 127 original, que fue tomado del sistema estadounidense, con el fin de evitar actos de corrupción o que los diputados intentaran someter al presidente de la República o a la rama judicial, preveía que toda ley que aumentara o disminuyera el monto de los honorarios, sueldos, emolumentos o compensaciones no serían aplicables a los funcionarios en ejercicio. La prevención desapareció en 1982.

Cuando estos vicios desaparezcan, se opere un cambio, exista un respeto a la ley, cuando el texto fundamental se observe en forma más o menos cotidiana y responsable, serán signos del advenimiento de nuevos tiempos, de tiempos de cambio, de que ha llegado el momento de escribir el término Constitución con inicial mayúscula.

De principatibus, cap. XIX, 16 a 20, editorial Trillas, México, 1993, pp. 261 y 263.

En lo sucesivo todo artículo que se cite debe estimarse que corresponde a la constitución política actualmente en vigor.

Historia antigua de Roma, editorial Gredos, Madrid, 1984, p. 174.

Abogado. Profesor de teoría constitucional y administración pública regional en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana

Una encuesta sobre los niños

La familia en México

Una encuesta sobre los niños

Televisión, radio y diversiones

Los niños dicen que ven televisión en promedio 2.1 horas diarias. Con más detalle, ven dos programas diarios una cuarta parte de los encuestados (25.9%), tres programas, una quinta parte (21.1%) y cuatro, una proporción similar (19.8%). Uno de cada seis (17.1%) observa cinco o más programas. No ven televisión uno de cada once niños (9%).

86% de los niños tiene un programa favorito de televisión. Las caricaturas son las más populares, ocupan el primer lugar genérico (18%), pero la gran mayoría de las menciones son para caricaturas específicas: *Power Rangers* (6.6%), *Los Simpson* (6.3%) y *la Pantera Rosa* (4%). Las telecomedias ocupan la segunda posición: uno de cada diez niños declara que son sus favoritas, aunque en ocasiones se respondió con telenovelas específicas como en *María la del Barrio* (2.6%).

El radio le gusta a casi ocho de cada diez (77.6%) y no le gusta al 24.4%. Los niños comienzan a sentir gusto por el radio cuando se incrementa su edad. Las diez estaciones que más se escuchan son: 98.5 (9.7%), Radio Zeta (9.3%), Alfa 91.3 (8.5%), La K Buena (7.4%), 97.7 (6.6%), 91 (4.7%), Rock 101 (4.7%) WFM (3.9%), 620 (3.5%) y Radio Universal (3.5%). En conjunto, estas estaciones suman casi el setenta por ciento de las preferencias infantiles (68.4%). Cabe destacar que dos terceras partes (64%) declararon escuchar el radio y mencionaron la estación que más escuchan.

En el último año, la mitad de los niños han salido de vacaciones. Los lugares más visitados durante las vacaciones fueron: Acapulco (19.6%), Veracruz (11.3%), la playa (9%), Cuernavaca (8.3%), Querétaro (7.5%), Toluca (6.8%), Cuautla (5.3%), Guanajuato (5.3%), Oaxaca (5.3%), Michoacán (4.5%), Puebla (4.5%) y Oaxtepec (3.8%). Uno de cada doscientos niños salió del país hacia Estados Unidos.

Vitrina metodológica

Patrocinador: "EL UNIVERSAL/ALDUNCIN Y ASOCIADOS"; **Fecha de levantamiento:** 17 al 23 de abril de 1996. **Tipo de entrevista:** 405 entrevistas a niños entre 5 y 15 años en calle en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; **Tipo de muestra:** aleatorio estratificado con probabilidad de selección proporcional a la población de las delegaciones y municipios conurbados; **Margen de error:** $\pm 5\%$; **Nivel de confianza:** 95%.



Alduncin y Asociados
Estudios sobre Valores, Opiniones,
Expectativas y Mercados

Abogado. Maestro de las cátedras de Garantías y Amparo en el ITAM. Profesor de maestría en la Universidad Iberoamericana Unidad León, Guanajuato.

El municipio virtual

VICTOR BLANCO FORNIELES

La invitación de *Este País* para el número de junio no deja de ser tentadora, por principio de cuentas asume como premisa "la falta de vigencia plena de nuestra legislación"; presume, además, la posibilidad de "eliminación de la distancia entre lo real y lo formal" para lograr el establecimiento de un auténtico Estado de derecho. Nos ha convocado para "contribuir al análisis de este importante problema" y, en particular, me ha encomendado discurrir sobre el tema "El municipio". Sería de esperarse, entonces, como lo espera la revista, una serie de análisis sobre la regulación jurídica municipal a través de los cuales se diagnosticaran los problemas principales y, como conclusiones y en respuesta a solicitud expresa de los convocantes, la formulación de una "propuesta de cómo enfrentar el problema estudiado" y "la enumeración de algunas medidas concretas que contribuyeran a solucionarlo".

El planteamiento resulta, como decía, sugestivo, pero me temo que difícil, si no es que imposible, consecución. El problema es que cuando del municipio se trata, la realidad nacional es a tal grado diversa, tan profundamente heterogénea (más de 2,300 municipios, algunos con escasos miles de habitantes, otros con millones), que cualquier análisis, planteamiento, propuesta, o bien corre por la vía del reduccionismo trivial, o encalla en los arrecifes de la particularidad que presenta el mundo real.

Planteadas así las cosas, es evidente que no podría llegar-se a ningún lado. Pero, por otra parte, está la necesidad (muy racional, por cierto) de categorizar el pensamiento a través de conceptos generales, algo similar a lo que hace el derecho con las realidades que regula, para llegar a conclusiones, también generales, de qué hacer con la realidad. Vamos a intentar discurrir por este camino.

Hay que partir de la estructura federal del Estado mexicano, por un lado; de que la temática que se plantea como objeto de estudio es la regulación jurídica frente a la realidad (habría que ser cautos en esta pretensión, por la heterogeneidad de esa realidad que se mencionaba), por otro. Y por último, del hecho de que la única instancia jurídica que se refiere al municipio en todas sus manifestaciones reales de manera general es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Podemos ya anticipar una primera conclusión, en el sentido de que lo que encontramos en la regulación constitucional, dada la variación de los distintos municipios del país, las distintas condiciones sociales, políticas y económicas de cada una de las regiones de México y la necesaria generalidad de la regulación jurídica, es más el "municipio virtual", que el "municipio real". No hay que caer en la tentación facilona de decir que es ése, precisamente, el problema que se busca detectar y que hay que solucionar, porque entonces

la respuesta tendría que ser en el sentido de eliminar la regulación constitucional del municipio y quizás toda regulación del mismo. O tal vez proponer como solución radical y definitiva, la eliminación real de todos aquellos municipios que aparecen fuera de las condiciones de viabilidad. Ninguna de estas alternativas llega en el fondo a resolver nada, sólo trasladan los problemas a un ámbito distinto.

Por otra parte, la regulación jurídica también cumple una función de orientación, de faro guía, iluminando y encauzando la evolución de la realidad hacia estadios mejores. En este sentido hablar de separación —que no divorcio— entre la realidad y la normatividad no sería más que una conclusión natural y esperada. En particular las disposiciones de rango constitucional cumplen con esa función de guía y orientación.

Voy a centrar entonces el trabajo en el análisis del artículo 115 de la Constitución, norma rectora básica del municipio, y no en la realidad municipal; sin embargo, el propósito es dirigir las conclusiones hacia la realidad municipal (aun-que sea así *in genere*).

Me parece interesante hacer un breve recorrido por la historia de este artículo (omitiendo por razones evidentes la referencia a lo que aconteció con la regulación municipal antes de 1917), porque en ella se trasluce la importancia creciente del tema. Una relevancia, es cierto, muchas veces más discursiva que fáctica, pero que por lo menos señala las tendencias que hasta ahora han marcado la cuestión municipal.

El texto original del artículo 115 comprendía tanto la regulación del municipio como la de la estructura gubernamental de los estados. Al municipio se le dotaba de personalidad jurídica; se le reconocía como la célula básica de los estados (en esa primera etapa, también del Distrito Federal a través de las "municipalidades" en que se dividía); se eliminaba cualquier instancia administrativa o política entre el municipio y el gobierno de los estados; se prescribía de manera muy sucinta un régimen hacendario municipal, dispuesto por la Legislatura local y suficiente para atender a sus necesidades, y se le concebía como una instancia gubernamental de representación popular, con elecciones directas.

El 29 de abril de 1933 se publica en el *Diario Oficial* la primera modificación al régimen constitucional del municipio. Consistió en introducir para los presidentes municipales, los regidores y los síndicos el principio de no reelección inmediata, que se extendía a cualquier titular de esas funciones independientemente de la forma de acceder a ellas. Es esa la regulación que permanece en el texto vigente, igual a la relativa a diputados y senadores y que ahora está sujeta a discusión.

El 12 de febrero de 1947 se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional, por el que se otorga a nivel municipal el derecho de voto activo y pasivo a la mujer. Es claro que al municipio se le ve como una especie de laboratorio nacional; en esta ocasión la prueba que se hace en él es la del voto universal y la igualdad de derechos políticos entre hombre y mujer. Cuando el 17 de octubre de 1953 se generalizan estas dos fórmulas a todos los cargos de elección popular y a todas las elecciones, ese párrafo que se adicionó en 1947 fue eliminado.

En 1976, el 6 de febrero, al hilo de las reformas echeverristas en materia de asentamientos humanos, se publica en el *Diario Oficial* una nueva reforma al régimen municipal. Por una parte se le otorga al municipio competencia para regular (a nivel reglamentario y de disposiciones administrativas) la cuestión de los asentamientos humanos y se agrega una disposición (la fracción V del artículo) en la que se prevé la posibilidad de planeación y regulación conjunta y coordinada de los asentamientos humanos conurbados, facultando a la Federación, los estados y los municipios para ello. En esta reforma apunta con claridad la facultad reglamentaria municipal, una facultad normativa que ha ido adquiriendo

relevancia.

La reforma más importante es la publicada el 3 de febrero de 1983. Con ella se sistematiza mejor el contenido del artículo 115, y se agregan nuevas e importantes disposiciones al régimen municipal. Es a este texto, en consecuencia, al que habré de referirme. El último cambio en la disposición se produjo al promulgarse el 17 de marzo de 1987 el decreto que lo reformó; la reforma consistió en dejar al artículo 115 exclusivamente para el régimen municipal y pasar la regulación relativa al estado (forma de gobierno, elecciones, etcétera) al artículo 116.

Voy a tratar el asunto bajo tres rubros: las disposiciones de carácter general, que integran y caracterizan al municipio; las disposiciones relativas a su funcionalidad, su régimen patrimonial y financiero; y, por último, la cuestión política.

No está por demás recordar que la reforma promovida por el presidente Miguel de la Madrid se inspiraba en uno de sus lemas de campaña: el fortalecimiento municipal; así, se pretendió dotar al municipio con una serie de facultades y prerrogativas que le garantizaran vida y desarrollo sanos.

1. Integración y caracterización del municipio

Al municipio se le concibe como la célula básica de los estados en lo territorial, en lo administrativo y en lo político;

me parece que es un aproximación adecuada, pues según se configure el conjunto de municipios, así se configura la entidad a la que integran. De ahí la importancia de disponer para el municipio el régimen republicano y representativo a través de la elección directa y de la representación proporcional en el cabildo, que es un órgano colegiado de gobierno.

Al municipio se le dota, además, de personalidad jurídica propia, por lo tanto distinta a la del estado del que forma parte y a la de la Federación integrada por los estados.

Quizás podría considerarse como una deficiencia en el régimen constitucional del municipio, el que no se establezcan en la Constitución las condiciones básicas y mínimas que se han de cumplir, para que una determinada circunscripción territorial se integre como municipio. La ausencia de estos condicionamientos trae como consecuencia que el asunto quede en manos de cada estado y que se registre una gran diversidad de criterios, dando como resultado ese mapa municipal tan heterogéneo. Claro que optar por una fórmula distinta (igual en 1917, que ahora mismo), sería un reactivo inmediato de delicados problemas de orden político y social, provocando que al tratar de resolver un problema, se generen otros quizá más graves.

En consonancia con su carácter de persona jurídica de derecho público, al municipio se le dota de facultades normativas, a nivel de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. El parámetro al que está referida esa facultad son las bases normativas que cada legislatura local establece a través de la correspondiente ley. En esta cuestión, como en muchas otras relacionadas con el municipio mexicano, el problema mayor estriba en la gran diversidad de recursos humanos y técnicos que los distintos municipios tienen para poder ejercer estas funciones, por una parte, y la material imposibilidad de resolver el problema generando desde una instancia superior normatividades homogéneas, pues este tipo de disposiciones, por su destino y finalidad, tienen muchas veces una necesaria referencia a las cuestiones puntuales que la cotidianidad presenta.

Parece que nos enfrentamos a un callejón sin salida, en el que los municipios con

infraestructura y recursos precarios, con carencias ancestrales, estarían condenados a fracasar; pero quizás pudiera encontrarse una vía de solución en la creación de instancias de capacitación, creadas por los gobiernos de los estados y financiadas con recursos locales y también federales, incluso internacionales, que contaran con presupuesto para la manutención de los asistentes, combinadas con la instauración de la carrera civil a nivel municipal, dejando a la determinación por la vía electoral los dos primeros niveles (presidencia municipal y ediles) del gobierno municipal y dejando en manos de funcionarios de carrera el resto de la administración municipal. Es evidente que en los municipios muy marginados este planteamiento resulta inviable, pero para el resto puede ser una buena vía.

2. Funcionalidad municipal

Una de las características más notables del texto introducido al artículo 115 con la reforma de 1983, es la enumeración de funciones propias del municipio, por una parte, y de ciertas fuentes impositivas y contributivas exclusivas, por otra.

La determinación de los servicios propios de los municipios, no significa que los estados se desentiendan del asunto. La Constitución dispone que exista el concurso del Estado en la prestación de estos servicios cuando sea necesario. Es afortunada esta fórmula, pues ubica la responsabilidad frente a los ciudadanos y la sociedad en general de manera solidaria y subsidiaria, de forma que el gobierno del estado no puede lícitamente desentenderse sin más de los problemas municipales. Desde luego, junto a esa responsabilidad subsidiaria del gobierno estatal existe la responsabilidad directa e inmediata de quienes desempeñan los cargos municipales.

El listado de servicios municipales que contiene la Constitución se establece como un mínimo que puede ser ampliado a través de la acción legislativa del Congreso local, que debe, al hacerlo, atender a las condiciones territoriales y sociopolíticas de los municipios y a su capacidad administrativa y financiera. Se plantea con ello la posibilidad de que existan distintos regímenes municipales en cada entidad.

Hay ausencia en la disposición constitucional, respecto de la posibilidad de concesionar a los particulares los servicios municipales. Parece conveniente regular la cuestión por dos razones: 1) puede ser una fuente interesante de ingresos y una vía de mejoramiento de los servicios; 2) al no existir una normativa general, se tiende a una diversidad excesiva, hasta caótica, que provoca problemas operativos y funcionales, desorden y puede ser causa de ineficiencia y corrupción.

A los municipios les concede la Constitución facultades muy amplias en relación al desarrollo urbano, las reservas territoriales, las licencias y los permisos y la tenencia de la tierra urbana. En el conflicto tépozteco, que pasó por momentos dramáticos, había implicaciones que tenían que ver con este asunto.

Parte fundamental del fortalecimiento municipal es la hacienda municipal, en particular su integración. El artículo 115 establece cuatro fuentes de financiamiento para los municipios: 1) el rendimiento de sus bienes; 2) las contribuciones, que sobre todo se establecen en torno a la propiedad inmobiliaria; 3) las participaciones federales; 4) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Está bien que se identifiquen constitucionalmente fuentes impositivas permanentes para los municipios; pero cuando esas fuentes están vinculadas con un parámetro como el catastral

e inmobiliario, el asunto ya no es tan alentador. Ni siquiera en el Distrito Federal puede decirse que el catastro y las contribuciones inmobiliarias funcionan plenamente, mucho menos en los municipios. Si esa es una fuente nominalmente importante de ingresos fiscales y guarda una situación tan precaria, estamos frente a un problema.

Otro punto que hay que analizar con cuidado es el de las participaciones federales. En primer término está el hecho de que es la Federación quien cuenta con la mayor parte de las contribuciones del país y que se queda con el mayor porcentaje de esas contribuciones; en segundo, el hecho de

que las participaciones federales llegan al municipio a través del tamiz de las legislaturas locales; es decir, del gobierno local. De nuevo, una instancia de financiamiento que podría ser importante y ser un detonador del desarrollo municipal, está sujeta a condicionamientos sesgados y ajenos a su realidad. Si se agrega a este problema, el que va implícito en la pluralidad política entre gobiernos locales y municipales, el problema se torna aún más agudo.

¿Por qué no diseñar un mecanismo de participación que no tenga que pasar por tantos filtros y voluntades, sino que pueda llegar en mayor volumen y con oportunidad a las arcas municipales?

Un último elemento en cuanto a la funcionalidad consiste en la posibilidad que se otorga a los municipios para coordinarse con otros, o con los gobiernos estatales o federal, bien sea en la prestación de servicios conjuntos (con otros municipios), bien en la planeación y regulación de la conurbación (con otros municipios, el gobierno estatal o el federal). Esto representa una instancia de gran potencialidad, pero que debe desarrollarse desde el respeto a las instancias municipales y no como una forma encubierta de imposición. Desde luego, como en todos los otros problemas que se plantean, la heterogeneidad es un obstáculo a vencer.

3. El régimen político

La regulación política del municipio contenida en el artículo 115 de la Constitución, a diferencia del resto de la regulación que hemos analizado, deja mucho que desear. En ella el deseo de fortalecimiento municipal se ve por completo frustrado. Es cierto que se incorpora al municipio el principio de representación proporcional, que por sí mismo significa avances y da entrada a la instancia colegiada de gobierno del municipio a las minorías; pero junto con ello, se introduce la posibilidad de intromisión política directa del nivel estatal en el municipal de gobierno.

Es lo que se conoce como "desaparición de poderes", traspelado del artículo 76, en relación al Senado y los gobiernos estatales, y llevado a su máxima expresión en este artículo 115.

La cuestión consiste en que la legislatura del estado puede (si bien a través de una mayoría calificada de dos terceras partes de sus integrantes) "suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga".

Pareciera que la acción del órgano legislativo tuviera que ver con el respeto a la Constitución y las leyes, pero no es en realidad así, porque si de simple legalidad se tratara, las vías adecuadas serían las judiciales, quizás con la instancia de juicio político en el órgano legislativo correspondiente, para fincar luego el juicio de responsabilidades que procediera. Pero aquí el asunto va por otra vía: se trata de una instancia de "solución" de conflictos políticos, que en un panorama de pluralidad partidista, especialmente amplio a

nivel municipal, resulta por demás inconveniente.

No estaría de más recordar parte del ambiente previo a la reforma del Madridista: los conflictos electorales en el municipio de Juchitán, Oaxaca, con la COCEI por un lado y el PRI por el otro.

El extremo de la inadecuación se da, cuando la Constitución faculta a la Legislatura estatal para designar, en ciertos casos, a quienes deben concluir los periodos respectivos, con lo que la voluntad popular, en la célula misma de la democracia que es el municipio, se ve sustituida.

4. Conclusiones

El diseño constitucional del municipio es, en términos generales, adecuado, aunque le faltan algunas precisiones que lejos de complicar su aplicación la harían más inmediata y homogénea.

No se da, entonces, en esta materia el nocivo "divorcio" entre normatividad y realidad, sino más bien un parámetro legal en algunos casos muy lejano de las posibilidades reales, pero en otros no tanto. El problema del municipio en México corre más por la vía de las carencias reales, que del diseño inadecuado de la normatividad. La suposición de que el problema municipal se debe, aunque sea en parte, a un mal diseño jurídico, no se materializa. Tampoco podría decirse con justeza que la realidad corre por una vía absolutamente distinta de la normativa.

Hay una parte significativa de la problemática municipal que se encuentra inserta en un escenario mayor: el de la distribución de los ingresos y los recursos públicos. Su solución tiene que ir de la mano del planteamiento nacional; lo que sí puede afirmarse con independencia del panorama general, es que resulta indispensable que el flujo de recursos al municipio se incremente de manera sustancial. Es indispensable revertir el centralismo que vivimos y que se manifiesta respecto de la Federación, pero también respecto de los gobiernos estatales, y que tiene su extremo más frágil precisamente en los municipios.

Es indispensable que se desarrollen paralelamente mecanismos de capacitación municipal y la carrera civil, esas podrían ser vías eficaces de evolución de la realidad municipal.

Por último, la cuestión política debe resolverse de manera nítida e integral. La instancia municipal, aún a riesgo de que el caciquismo tan arraigado encuentre formas de perpetuarse, debe ser la primera instancia de la democracia, la más intensa y cotidiana.

1. Artículo 115, fr. I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.